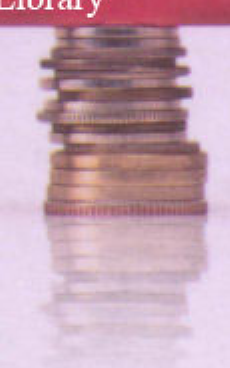
أصول
الموازنة العامة

General Budget

محمد شاكر عصفور

General Budget



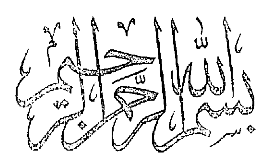





دار
المسيرة
للنشر والتوزيع والطباعة


دار
المسيرة
للنشر والتوزيع والطباعة





أصول الموازنة العامة

General Budget

رقـــــم التصـــــنيف : 351.72

المؤلف ومن هو في حكمه : محمد شاكر عصفور

عنـــــوان الكـــــتاب : أصول الموازنة العامة

رقـــــم الإيـــــداع : 2007/8/2648

الـــــواصـــــفـــــات : الإدارة المالية/ الموازنة العامة/ الإدارة العامة

بـــيانـــــات الـــــنشـــــر : عمان - دار المسيرة للنشر والتوزيع

تم إعداد بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية

الطبعة الأولى 2008م – 1428هـ

الطبعة الثالثة 2011م – 1432هـ



عنوان الدار

الرئيسي : عمان - العبدلي - مقابل البنك العربي هاتف : 5627049 6 962+ فاكس : 5627059 6 962+

الفرع : عمان - ساحة المسجد الحسيني - سوق البتراء هاتف : 4640950 6 962+ فاكس : 4617640 6 962+

صندوق بريد 7218 عمان - 11118 الأردن

E-mail: Info@massira.jo . Website: www.massira.jo

أصول
الموازنة العامة
General Budget

محمد شاكر عصفور



الإهداء

إلى ..

روح والديّ .... براً وإحساناً

زوجتي الغالية... لوقوفها وصبرها معي

أولادي الأعزاء... اعتزازاً وللاستمرار بنفس المنهج والطريق

المحتويات

الفصل الأول

تعريف بالموازنة العامة

الفصل الثاني

قواعد الموازنة العامة

الفصل الثالث

دورة الموازنة العامة – التحضير والاعتماد

الفصل الرابع

تنفيذ الموازنة العامة

الفصل الخامس

الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

الفصل السادس

موازنات المؤسسات العامة والبلديات والإمارات

الفصل السابع

أنواع الموازنات العامة – التقليدية والحديثة

الفصل الثامن

النفقات العامة

الفصل التاسع

الإيرادات العامة

الفصل العاشر

الموازنة أداة للتوازن المالي والاقتصادي والاجتماعي

الفصل الحادي عشر

ترشيد الإنفاق الحكومي

الفصل الثاني عشر

كيفية إعداد الموازنة العامة – مدخل علمي

فهرس الإشكال

(يرمز الرقم الأول إلى الفصل ، ويرمز الرقم الثاني إلى رقم الشكل في الفصل)

فهرس الجداول الإحصائية

المقدمة

يتضمن هذا الكتاب المبادئ والنظريات الأساسية للموازنة العامة والجوانب التطبيقية لها . ويشمل الموضوعات التقليدية في مجال الموازنة العامة مضافاً إليها الإتجاهات الحديثة . فهو يحتوي على تعريف بالموازنة العامة ، وبقواعدها الرئيسية ، وعلى دورة الموازنة العامة ومراحلها الأساسية (التحضير والإعتماد والتنفيذ ومراقبة التنفيذ) ، وعلى موازنات المؤسسات العامة والبلديات . كما يعالج الإتجاهات الحديثة في الموازنة العامة ، كموازنة الأداء ، والبرامج والموازنة الصفرية . ويتضمن دراسة موجزة لموضوعي النفقات العامة والإيرادات العامة ، ولموضوع ترشيد الإنفاق الحكومي ، وللإجراءات الممكن اعتمادها لترشيد النفقات العامة لمواجهة حالة انخفاض الإيرادات العامة للدولة .

وتوجد في نهاية الكتاب سبعة ملاحق تتضمن موضوعات ذات فائدة للممارسين وللمهتمين بأمور الموازنة العامة ، كمهام الوحدات الإدارية المختصة بالموازنة العامة وبالشئون المالية . والوصف الوظيفي للوظائف الرئيسية في مجال الموازنة والتخطيط ، وتوصيات ندوة الميزانية في المملكة العربية السعودية (المنعقدة في معهد الإدارة العامة في الرياض في عام 1397هـ) وتوصيات المؤتمر العربي لخبراء الموازنة العامة (المنعقد في القاهرة في عام 1970م) .

ومن ميزات هذا الكتاب ، وجود الجوانب التطبيقية الى جانب الموضوعات النظرية في مجال الموازنة العامة . فقد لاحظت أثناء تدريس مادة الميزانية العامة لمتدربي البرامج الإعدادية والتدريبية في معهد الإدارة العامة في الرياض ، خلو معظم كتب الموازنة العامة من هذا الجانب ، ولذا فقد حرصت على تخصيص فصل كامل من هذا الكتاب لتغطيته تحت عنوان « كيفية إعداد الموازنة العامة – مدخل عملي » كما كنت أبين في الفصول الأخرى الجوانب التطبيقية أثناء عرض الموضوعات النظرية للموازنة العامة .

واخيراً ، فإنني أود أن أعبّر عن جزيل الشكر والتقدير للمسؤولين في معهد الإدارة العامة في الرياض لدعمهم وتشجيعهم هذا الكتاب . كما أود أن أعبر عن شكري وتقديري للأخوة الذين قرأوا مسودة الكتاب وزودوني بملاحظاتهم عليه ، وأخص منهم اللواء الركن يوسف السلوم ، ود . علي عبد الحفيظ . والأستاذ محمد البسام . وأود أن أشكر الأستاذ فوزي زقزوق الذي بذل جهداً كبيراً في رسم الأشكال البيانية التي يحتويها الكتاب ، والأخ الأستاذ إدريس عصفور الذي قام بقراءة مسودة الكتاب، وأجرى عليها التصحيحات اللغوية .

وختاماً ، فإنني آمل أن يحقق هذا الكتاب الفائدة المرجوة منه ، ولا سيما للعاملين في مجال الموازنة العامة والشئون المالية ، وللمهتمين بموضوع الموازنة العامة من أساتذة ، وطلاب ، وباحثين .

والله ولي التوفيق

المؤلف

محمد شاكر عصفور

الفصل الأول

تعريف بالموازنة العامة

- مفهوم الموازنة العامة
- التطور التاريخي للموازنة العامة
- أسئلة للمناقشة



الفصل الأول
تعريف بالموازنة العامة

أولاً : مفهوم الموازنة العامة

أصبحت الموازنة العامة في العصر الحديث، ضرورة لابد منها لكل دولة من دول العالم، مهما كان نظامها السياسي، وشكل الحكومة الموجودة فيها . فبدون الموازنة العامة يصعب أن تسير الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية سيراً منتظماً، وبدونها لا تستطيع الدولة القيام بالوظائف الموكلة إليها، كما تصعب إدارة الاقتصاد الوطني، وتوجيهه، في الإتجاه المخطط له . وبإيجاز، فان الموازنة العامة، تعتبر المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة، ونشاطاتها، في جميع المجالات على اختلاف أنواعها . ولتوضيح مفهوم الموازنة العامة، فقد ناقشنا الموضوعات التالية :

أ. تعريف الموازنة العامة .

ب. أهمية الموازنة العامة .

ج. موازنة عامة أو ميزانية عامة .

د. التفريق بين الموازنة العامة والحسابات الأخرى .

وسنقدم في ما يلي شرحاً لهذه الموضوعات .

أ. تعريف الموازنة العامة

للموازنة العامة تعريفات متعددة ومتنوعة، تختلف باختلاف الناحية، أو الجانب، الذي يريد أن يؤكده المؤلف أو الباحث . وسأذكر، فيما يلي، بعض التعريفات الواردة في كتب الموازنة العامة في هذا الخصوص .

فالموازنة العامة هي « تقدير مفصل، ومعتمد، لنفقات الدولة وايراداتها لمدة مقبلة من الزمن»[1] :

(1) منيس عبد الملك، ميزانية الدولة والسياسة المالية، (القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية، د.ت) ص23.

والموازنة العامة هي « صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة، وإيراداتها عن سنة مقبلة، وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق »[1]:

وموازنة الدولة هي « عبارة عن بيان تقديري، لنفقات، وإيرادات الدولة، عن مدة مقبلة، تقدر عادة بسنة، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية »[2].

وتعرف الموازنة العامة بأنها « تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها، خلال سنة مالية مقبلة، تعده أجهزة الحكومة، وتعتمده السلطة التشريعية بإصدار ما يسمى بنظام (أو مرسوم) الميزانية، الذي يجيز لهذه الأجهزة تنفيذ الميزانية بجانبيها التحصيلي والانفاقي[3] .

ويعرف البعض الموازنة العامة بأنها « نظام موحد يمثل البرنامج المالي للدولة لسنة مالية مقبلة، ويعكس الخطة المالية التي هي جزء من الخطة الاجتماعية والاقتصادية للدولة »[4]

ونحن بدورنا نعرف الموازنة العامة بأنها، خطة مالية للدولة، تتضمن تقديرات للنفقات، والإيرادات العامة لسنة مالية مقبلة، وتجاز بواسطة السلطة التشريعية قبل تنفيذها، وتعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة.[5]

ويتضمن تعريف الموازنة العامة العناصر التالية :

---

(1) خطار شبلي، العلوم المالية – الموازنة، (بيروت، د. ن، 1965)، ص 16.

(2) زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، (القاهرة، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، 1978) ص 586 .

(3) أسامة عبد الرحمن، ويونس البطريق، ميزانية الدولة في المملكة العربية السعودية، (القاهرة : المكتب المصري للطباعة والنشر، 1396 هـ)، ص 7 .

(4) زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 587 .

(5) أخذ الكتاب المعاصرون يركزون عند تعريفهم للموازنة العامة على إظهار النواحي الاقتصادية والاجتماعية، للموازنة، وعلى ارتباط الموازنة بخطة التنمية للدولة، وعلى اعتبار الموازنة خطة قصيرة الأجل (لمدة سنة) للدولة، بينما كان تركيز الكتّاب في الماضي عند تعريفهم للموازنة، على تأكيد الناحية القانونية، أو الصفة التشريعية للموازنة العامة .

1. **الموازنة خطة مالية للدولة** : تعتبر الموازنة خطة مالية للدولة (قصيرة الأجل لأنها لمدة سنة)، فهي تتضمن جميع أوجه الإنفاق للدولة (النفقات العامة)، التي تشمل البرامج والمشاريع التي تنوي الحكومة تنفيذها خلال السنة المالية القادمة، ووسائل تمويلها (الإيرادات العامة) من مختلف مصادر الإيرادات للدولة، وبذلك فان الموازنة العامة ينظر إليها، بأنها الإدارة التمويلية لخطة التنمية الشاملة للبلاد .
2. **الصفة التقديرية للموازنة العامة** : إن جداول النفقات، وجداول الإيرادات، التي تتكون منها وثيقة الموازنة العامة، ما هي إلا أرقام تقريبية [1]، وتقديرات متوقعة، لنفقات الدولة وإيراداتها.
3. **سنوية الموازنة العامة**: تحضر الموازنة العامة لمدة سنة واحدة، في معظم دول العالم (قاعدة السنوية)، وهناك إمكانية لوضع موازنات لمدد أقل من سنة، أو لمدد أطول من سنة (لمواجهة بعض الظروف الخاصة التي تمر بها البلاد أحيانا).
4. **إجازة الجباية والإنفاق** : قبل البدء في تنفيذ الموازنة، فلا بد أن تعرض على السلطة التشريعية في البلاد للموافقة عليها، وإجازتها . ومن هنا تتضح علاقة الموازنة العامة بالسلطة التشريعية، فهي تصدر عنها، ولا تصبح نافذة المفعول إلا بعد تصديقها منها .

ويعني تصديق الموازنة العامة، الإجازة، أو السماح للحكومة، بجباية الإيرادات، حسب القوانين والأنظمة المطبقة في البلاد. إما إجازة الإنفاق، فتعني الموافقة على الصرف، في حدود الاعتمادات المخصصة لأوجه الإنفاق المختلفة في فصول الموازنة العامة .

---

(1) أرقام الموازنة العامة، هي تقديرات للإيرادات والنفقات، وهي ليست أرقاما فعلية ولذلك، فان هنالك، احتمالات حدوث الزيادة، أو النقص، بالنسبة للإيرادات، عند تحصيلها، وإعداد الحساب الختامي للدولة .
أما بالنسبة للنفقات فلا يجوز تجاوز الاعتمادات المخصصة للوزارات في الموازنة العامة عند الصرف .

ومما يجدر ذكره، أن الإجازة لا تعني وجوب صرف كل ما خصص من اعتمادات لوزارة من الوزارات، ولكنها تعني إمكانية إنفاق هذه الأموال، حسب حاجة الوزارة، وضمن الأنظمة والتعليمات المالية الموضوعة لهذا الغرض . وتعتبر الأرقام المذكورة في الموازنة العامة للنفقات الحد الأعلى الذي يجب أن لا تتجاوزه الوزارات والمصالح الحكومية عند الصرف، ولا يجوز تجاوزها، إلا في ظروف استثنائية، وبعد اخذ الموافقة المسبقة من الجهات المختصة بذلك .

أما بخصوص إجازة الجباية، وتحصيل الإيرادات العامة، فان الأرقام المقدرة في الموازنة العامة للإيرادات، لا تعني الحد الأعلى الذي يجب أن لا تتعداه الإيرادات المحصلة، ولذا يجوز تجاوز هذه التقديرات عند التحصيل، وتكون الدولة، في وضع مالي أفضل، إذا تمكنت من تحصيل مبالغ مالية أكبر من المبالغ المقدرة في الموازنة للإيرادات . ومن المعلوم، أن العديد من دول العالم، تتحفظ (كثيراً) عند تقديرها للإيرادات، فهي تضع الحد الأدنى، الممكن، والمتوقع، تحصيله، وذلك حتى تضمن تحصيل تلك المبالغ من الأموال التي تحتاج إليها .

5. الموازنة العام تعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها الدولة :
تتضمن الموازنة العامة برامج، ومشاريع، ستنفذ خلال السنة المالية المقبلة، (وأحيانا في السنوات المالية التي تتلوها)، وتكون تلك البرامج والمشاريع مدرجة ضمن خطة التنمية للدولة، وتؤدي تنفيذها إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها، وبذلك فان الموازنة العامة تعكس الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة، وتعتبر أداة (وسيلة) تساعد في تحقيقها .

ب. أهمية الموازنة العامة

للموازنة العامة أهمية كبيرة للسلطتين التنفيذية والتشريعية، وللمواطنين، بوجه عام .

فبالنسبة للسلطة التنفيذية، فإن الموازنة العامة تعتبر خطة عمل للوزارات، وللمصالح الحكومية، التي تتكون منها السلطة التنفيذية، للسنة المالية القادمة، وهي

تتضمن الخدمات التي ستقدمها للمواطنين، والمشاريع التي ستنفذها الأجهزة الحكومية. كما إنها توفر الأموال اللازمة لسير العمل في الجهاز الحكومي، وفي تقديم الخدمات للمواطنين، وتساعد في تحديد المسئولية عن تنفيذ المشاريع . والموازنة العامة تساعد في إحلال أسلوب التخطيط السليم، في القيام بالعمل، في الأجهزة الحكومية، بدلا من الأسلوب العشوائي، غير المنظم . يضاف إلى ذلك، أن الموازنة العامة يمكن استخدامها، بواسطة السلطة التنفيذية كأداة لتوجيه السياسة الاقتصادية نحو تحقيق الأهداف الإستراتيجية للدولة عن طريق تشجيع النشاط الإقتصادي في مجالات معينة ومنحها الإعانات والتسهيلات، أو الحد منها في مجالات أخرى عن طريق فرض الضرائب والرسوم . كما إن الموازنة يمكن استخدامها لمعالجة المشكلات الاقتصادية التي تواجه البلاد، كالكساد الاقتصادي، وارتفاع نسبة البطالة والتضخم .

أما بالنسبة للسلطة التشريعية، فانه ينظر إلى الموازنة العامة على أنها وسيلة لممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية (الحكومة)، فالموازنة لابد أن تعرض على السلطة التشريعية لإجازتها، قبل بدء السلطة التنفيذية في تنفيذها . وتستطيع السلطة التشريعية، أثناء مناقشة الموازنة العامة، أن تعدل أرقام الاعتمادات المالية المطلوبة من قبل السلطة التنفيذية، وبهذا فإنها تؤثر على السلطة التنفيذية، وعلى سياستها في المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والتعليمية، والعسكرية، بواسطة تعديل (تخفيض مثلا) الاعتمادات المالية المطلوبة لتنفيذ تلك السياسات . وتمتد رقابة السلطة التشريعية، على السلطة التنفيذية، أثناء تنفيذ الموازنة، بواسطة طلب معلومات عن سير التنفيذ في الموازنة، وعدم الموافقة على نقل الاعتمادات إلا ضمن القواعد والحدود التي وضعتها السلطة التشريعية . أما رقابة السلطة التشريعية، بعد انتهاء تنفيذ الموازنة العامة، فتكون بواسطة اعتماد الحساب الختامي .

وبالنسبة لأهمية الموازنة للمواطنين، فالموازنة العامة تتضمن البرنامج الاجتماعي والاقتصادي، الذي تنوي الحكومة تنفيذه خلال السنة المالية المقبلة، والموازنة تساعد في توزيع الدخول والثروات بين المواطنين . ففي البلاد المنتجة للبترول، فان الموازنة العامة تتضمن إعانات متنوعة، وخدمات مجانية كثيرة، يستفيد

منها المواطنون . كما تتضمن مشاريع تنفذها الشركات الخاصة، وأجهزة ولوازم وآلات ومعدات، يؤمنها رجال الأعمال في القطاع الخاص، وهذا مما يعود عليهم بالربح والفائدة . أما بالنسبة للموظف الحكومي، فإنها تتضمن رواتب، وبدلات، وعلاوات، (وأحيانا زيادات في الرواتب). ولذا فان المواطنين، بجميع فئاتهم، الفقير والغني، الموظف والتاجر، ينتظرون بتفاؤل، موعد صدور الموازنة العامة . أما في البلاد الأخرى، التي تعتمد فيها الدولة، في الحصول على الإيرادات العامة، من حصيلة الضرائب، والرسوم، التي تستقطع من دخول الأفراد، ومن أرباح الشركات، فان المواطنين، بكافة فئاتهم، يترقبون صدور الموازنة العامة، بأعصاب متوترة، ومشدودة، خوفاً من الضرائب والرسوم، التي ستقتطع (تخصم) قسماً كبيراً من دخولهم، لمواجهة الزيادات المتوقعة في نفقات الدولة .

ج. موازنة عامة أو ميزانية عامة ؟

يستخدم اصطلاحا الموازنة العامة، والميزانية العامة، بشكل مترادف، ويؤديان نفس المعنى في كتب ومؤلفات المالية العامة . ويطلق على الجهاز الإداري الذي يتولى مهام إعداد تقديرات نفقات وإيرادات الدولة، في الدول العربية، أحيانا مسمى إدارة الموازنة العامة، وفي أحيان أخرى، إدارة الميزانية العامة، وليس هناك اتفاق على ترجيح استخدام كلمة موازنة، أو ميزانية،[1] في البلاد العربية.

ويحاول بعض الكتاب أن يفرق بين كلمة الموازنة، والميزانية، فيرى أن كلمة الموازنة مرتبطة بالدولة، وأن الموازنة العامة تقابلها كلمة (Budget) باللغة الانجليزية، وهي نفقات وإيرادات الدولة لسنة مالية قادمة . أما كلمة الميزانية فهي مرتبطة بالشركات والمؤسسات والمنشآت الموجودة في القطاع الخاص، ففيها يستخدم اصطلاح الميزانية العمومية، والذي يقابله اصطلاح (Balance sheet) باللغة الانجليزية، والميزانية العمومية هي عبارة عن كشف بالمركز المالي للشركة في لحظة معينة، وتتضمن موجودات ومطلوبات الشركة في تاريخ معين .

(1) يستخدم في المملكة العربية السعودية، اصطلاح الميزانية، والميزانية العامة، وإدارة الميزانية العامة، ولا يستخدم اصطلاح الموازنة العامة .

وللتفريق بين كلمتي موازنة وميزانية، فقد رجعنا إلى المعاجم اللغوية، فتبين لنا أن كلمة موازنة[1] مشتقة من وازن بين الشيئين، موازنة، بمعنى ساوى أو عادل، وتوازن الشيئان، بمعنى تساويا في الوزن . وموازنة الدولة تتضمن تقديرات النفقات والإيرادات للدولة لسنة مالية مقبلة . وكان الاقتصاديون القدماء (الكلاسيكيون) يحرصون على أن تكون نفقات الدولة في حدود إيراداتها، أي أن تتساوى (تتوازن) الإيرادات والنفقات، وأن تكون موازنة الدولة متوازنة، ولهذا وضعوا مبدأ توازن الموازنة العامة .

أما كلمة « ميزانية »[2]، فهي كلمة محدثة، استخدمها المحدثون في العصر الحديث، وشاعت في لغة الحياة العامة، ولم تكن معروفة، ولم تستخدم في العصور القديمة، وميزانية الدولة هي سجل تعادل فيه موارد الدولة ومصروفتها .

ويبدو، مما تقدم، أن كلمة موازنة أقرب إلى الصواب من ميزانية (من الناحية اللغوية)، ولذا فإنني سأستخدم اصطلاح الموازنة العامة بدلا من الميزانية العامة عند الإشارة إلى نفقات وإيرادات الدولة (في هذا الكتاب) .

ويقابل اصطلاح الموازنة العامة (العربي) باللغة الإنجليزية كلمة (Budget)، وقد مر مفهوم هذه الكلمة (الإنجليزية) بعدة تطورات إلى إن وصل إلى المفهوم الحديث المعروف للموازنة. فكلمة (Budget) الإنجليزية مشتقة أصلا من كلمة (Bougette) الفرنسية القديمة، والتي كانت تعني حقيبة أو كيس صغير[3] وقد استخدمت هذه الكلمة في إنجلترا لتدل على الحقيبة الجلدية التي كان يحملها وزير الخزانة الإنجليزي، عندما كان يذهب إلى البرلمان، (وكانت تحتوي في داخلها الأختام، والوثائق المالية، وبيانات وزير الخزانة، واقتراحاته فيما يتعلق بنفقات الدولة، وبوسائل توفير الأموال اللازمة لتغطيتها – توفير الإيرادات)، وتدريجياً تطور استخدام هذه الكلمة، فأصبحت تعني الوثائق التي تحويها الحقيبة (بدلا من الحقيبة الجلدية،لا سيما

(1) المعجم الوسيط الجزء الثاني، الطبعة الثانية، (القاهرة، مطابع المعارف، 1973م)، ص 1029

(2) المعجم الوسيط، مرجع سابق، ص1030

(3) Royal Institute of Public Administration Budgeting in Public Authorities (London George Allen and Unwin I.T.D 1959) .P.

وثائق تقدير نفقات الدولة – جداول النفقات، وخطة التمويل – جداول الإيرادات)، التي تعرض علي البرلمان للموافقة عليها، وبذلك أصبح يقصد بها المفهوم الحديث للموازنة العامة .

د. التفريق بين الموازنة العامة والحسابات الأخرى

يستخدم بجانب الموازنة العامة العديد من الحسابات الأخرى التي لها مفاهيم مختلفة، منها، خطة التنمية، والميزانية الخاصة، والحساب الختامي، والميزانية العمومية، ونرى انه من المفيد، توضيح مدلولات هذه المصطلحات، والتفريق بينها، منعاً لحدوث أي غموض، أو التباس في مفهومها .

1. الموازنة العامة وخطة التنمية للدولة

توضح خطة التنمية للدولة بهدف تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتتضمن خطة التنمية برامج ومشروعات تنفذ خلال مدة الخطة، وتكون في إطار الأهداف العامة للدولة . وتعد الخطة لمدة خمس سنوات في معظم الأحيان، وتقسم إلى خطط سنوية تفصيلية، تتوفر فيها المرونة اللازمة لمواجهة ما يستجد من تطورات خلال سنوات الخطة .

أما الموازنة العامة للدولة فتعرف بأنها « البرنامج المالي للخطة عن سنة مقبلة، لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقاً للسياسة العامة للدولة »[1] .

وبخصوص العلاقة بين الموازنة العامة، وخطة التنمية للدولة، فهي علاقة ترابط وثيقة، فالموازنة العامة ترتبط بالخطة، وتساعد في تنفيذها، وتعد الموازنة العامة لمدة سنة مالية مقبلة، بينما تعد الخطة لمدة أطول من سنة (5 سنوات مقبلة أو أكثر) . وتقسم خطة التنمية للدولة، إلى خطط سنوية، وتتضمن الموازنة العامة السنوية، الاعتمادات اللازمة لتمويل الخطط السنوية المنبثقة من خطة التنمية للدولة . ويتوفر في الخطة قدر من المرونة أكبر من الميزانية وذلك لمواجهة التغيرات الاقتصادية، الداخلية والخارجية، التي قد تطرأ خلال سنوات الخطة، ولا سيما في الخطط الطويلة الأجل . واخيراً، فان

(1) قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، (القاهرة، الهيئة المصرية للكتاب، 1977) ص 10

هناك تبادلاً مستمراً في المعلومات، والإحصائيات، بين الجهازين المختصين بالخطة، والموازنة العامة، لإدخال التغيرات اللازمة على الخطة وعلى الموازنة العامة .

2. الموازنة العامة والموازنة الخاصة (التقديرية) :

يقصد بالموازنات الخاصة، الموازنات التقديرية للشركات التجارية، أو للمنشآت، أو للمؤسسات الخاصة، أو للأفراد . وتعرف الموازنة الخاصة بأنها « خطة تتناول العمليات المستقبلية، لفترة محدودة (سنة)، وتشتمل على الإيرادات والمصروفات، خلال تلك الفترة، وتتضمن الأهداف الإجمالية لأوجه النشاط المختلفة للمشروع، وبرنامج العمل لكل منها، والفائض المتوقع، بالإضافة إلى صورة تقديرية للمركز المالي للمشروع في نهاية فترة الموازنة التقديرية » [(1)] .

ويجدر التنويه، إلى أن النظام المحاسبي الموحد للدول العربية اقترح استخدام اصطلاح الموازنة التخطيطية ليحل محل اصطلاح الموازنة التقديرية الخاصة، لان في ذلك إشارة صريحة إلى كونها أداة للتخطيط ولتمييزها عن الميزانية العمومية التي تعدها الشركة كقائمة مالية للموجودات وللمطلوبات في تاريخ معين .

وتتشابه الموازنة العامة للدولة مع الموازنة الخاصة (التخطيطية) للشركات، في أن لكل منهما جدولاً للإيرادات، وللنفقات . وأنهما تتضمنان تقديرات للإيرادات وللنفقات المتوقعة، لفترة مقبلة، وهي سنة في معظم الأحيان .

وتختلف الموازنة العامة عن الموازنة الخاصة في أن الأولى تعد للدولة، بينما تعد الثانية لمؤسسة أو لشركة تجارية . وأن الموازنة العامة لابد من تصديقها بواسطة السلطة التشريعية قبل البدء بتنفيذها (وان التصديق هو إجازة بجباية الإيرادات، وإنفاق النفقات) أما الموازنة الخاصة فيوافق عليها (تصدق من قبل) مجلس إدارة الشركة . يضاف إلى ذلك، أن هناك مرونة أكثر في الموازنة الخاصة منها في الموازنة العامة ولا سيما في نقل الاعتمادات بين أبواب، وبنود، الموازنة.

---

(1) قطب إبراهيم محمد، مرجع سابق، ص 10

كما تختلف الموازنة العامة عن الموازنة الخاصة (الموازنة التخطيطية) في جوانب أخرى منها : [1].

1. **طريقة تنظيم الموازنة** : تقوم الدولة بتقدير نفقاتها للسنة المالية المقبلة أولا ثم تنظر، بعد ذلك، في أمر تدبير الإيرادات اللازمة لتغطية هذه النفقات، فإذا تطلب الأمر زيادة نسب الضرائب أو فرض ضرائب جديدة لأجل زيادة الإيرادات، فان الدولة تستطيع أن تفعل ذلك، وهذا ما تعجز عنه الشركات الخاصة، كما إن فرص الاقتراض مفتوحة أمام الدولة، فتستطيع أن تستدين من داخل البلد أو من خارجه . وقد تلجأ الدول النامية الفقيرة، إلى استخدام الأسلوب الذي تستعمله الشركات الخاصة (والأفراد) وذلك بتقدير الإيرادات أولا، ثم بتقدير النفقات (على ضوء الإيرادات) .

   أما بالنسبة للمؤسسات الخاصة (والأفراد) فإنها تقوم بتقدير إيراداتها أولا، وعلى ضوء الإيرادات المتوقعة يأتي تقدير وتحديد النفقات، ويعود سبب ذلك إلى إن إمكانية زيادة إيرادات المؤسسات الخاصة (والأفراد) محدودة، وإذا زادت النفقات عن الإيرادات، فان المؤسسات (والأفراد) ستلجأ إلى الاقتراض من البنوك والمؤسسات المالية لتغطية الزيادة في النفقات .

2. **الهدف** : إن الهدف بالنسبة للوزارات والمصالح الحكومية هو تقديم الخدمات للمواطنين، دون النظر إلى عامل الربح والخسارة . فتقوم الأجهزة الحكومية، بتوفير التعليم المجاني، وبتقديم الخدمات الصحية مثلا، دون أن تتقاضى أجراً على ذلك، كما أن الدولة تقوم بتقديم إعانات للأفراد، وإعانات مالية للمؤسسات العامة لتغطية عجزها، ولتمكينها من تقديم الخدمات العامة الضرورية بأسعار اقل من التكلفة (من أمثلة ذلك، إعانة مؤسسة الخطوط الجوية العربية السعودية، وإعانة سكة الحديد، وشركات الكهرباء).

---

(1) محمد عصفور، موجز الميزانية العامة (مذكرات)، (الرياض، معهد الإدارة العامة، 1396 هـ) ص 14-15

أما بالنسبة للمؤسسات الخاصة (والأفراد) فإن الهدف هو تحقيق الربح، وفي حال وجود الخسارة فان صاحب المصنع أو الشركة سيضطر إلى إغلاق مصنعه، أو تصفية أعمال شركته .

3. الإدّخار : إن القاعدة العامة التقليدية هي انه لا يجوز للدولة أن تدخر قسماً من الإيرادات، لان الادخار هو تجميد للإمكانات المالية، مما يؤثر على الحالة الاقتصادية في البلاد بوجه عام . إلا أن كثيراً من الدول، المتقدمة والنامية، أخذت تخرج عن هذه القاعدة ولا سيما بعد عام 1930م وذلك لمواجهة الأزمات الاقتصادية، وتحقيق النمو المستمر والمتوازن، فهي تعمد إلى تحقيق فائض أو وفر في إيراداتها في أوقات (سنوات) الإزدهار والرواج الاقتصادي، وتقوم بإنفاق الوفر في أوقات الركود الاقتصادي .

أما بالنسبة للشركات الخاصة (والأفراد) فإنها تهدف عند إعداد موازنتها إلى تحقيق وفر لكي يتم اللجوء إليه في وقت الشدة، وعند حلول ظروف صعبة طارئة. لذا فإنها تضع دائما نصب أعينها، إما أن توازن بين نفقاتها ودخلها، أو إن تحقق وفراً، ولو كان بسيطاً، وذلك تحسباً لمواجهة الظروف الطارئة .

3. الموازنة العامة والحساب الختامي

يعرف الحساب الختامي بأنه عبارة عن «بيان بالنفقات التي أنفقت والإيرادات التي حصلت فعلا خلال الفترة التي سرت فيها الموازنة الموضوع عنها الحساب الختامي» [1]. ويعد الحساب الختامي بعد انتهاء السنة المالية ببضعة شهور، وذلك بواسطة السلطة التنفيذية، ويعتمد من قبل السلطة التشريعية . ويفيد في التعرف على مدى صحة، ومطابقة، تقديرات إيرادات ونفقات الدولة التي تضمنتها الموازنة العامة، للواقع الفعلي، كما إن الحساب الختامي يساعد في إعداد تقديرات الموازنة العامة (للسنة المالية المقبلة) إذ يعتمد موظفو (باحثو) الموازنة، على أرقام الحساب الختامي (الفعلية) لسنوات سابقة عند تقديرهم لإيرادات ونفقات الموازنة العامة للسنة المالية المقبلة .

---

(1)زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، مرجع سابق، ص 587

أما عن أوجه الشبه بين الموازنة العامة والحساب الختامي فتتلخص في الآتي :

أ. أن كلا منهما يتضمن النفقات والإيرادات العامة للدولة .

ب. أن إجازة الموازنة العامة والحساب الختامي تتم بواسطة السلطة التشريعية.

ج. يتبع في تبويب الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة والحساب الختامي، تبويب واحد (نفس التبويب)، سواء أكان التبويب على أساس الوحدات التنظيمية (التبويب الإداري) أو على أساس أغراض النفقة (التبويب النوعي)، أو على أساس الوظيفة (التبويب الوظيفي) .... وغير ذلك من أنواع تبويبات الموازنة العامة .

وبالنسبة لأوجه الاختلاف بين الموازنة العامة والحساب الختامي فهي كما يلي :

أ. إن أرقام الموازنة العامة هي أرقام تقديرية للإيرادات المتوقع تحصيلها، وللنفقات المتوقع صرفها، بينما نجد أن أرقام الحساب الختامي هي أرقام فعلية، تتضمن الإيرادات التي حصلت فعلا، والنفقات التي صرفت فعلا .

ب. إن الموازنة العامة تعد لسنة مالية مقبلة، بينما يعد الحساب الختامي لسنة مالية ماضية (منتهيه) .

ج. تهم الموازنة العامة، رجل السياسة بدرجة كبيرة، لأنها تعبر عن خطة الحكومة، وبرامجها التي تنوي تنفيذها في السنة القادمة، بينما يعتبر الحساب الختامي أكثر أهمية من الموازنة بالنسبة للمؤرخ أو الإحصائي، لأنه يفيدهما في تسجيل وتفسير الوقائع التي تمت (ولا سيما في بيان الإيرادات والنفقات الفعلية لسنة مالية ماضية) .

4. الموازنة العامة والميزانية العمومية :

تستخدم الميزانية العمومية (Balance Sheet) للشركات والمؤسسات، والمنشآت التجارية الخاصة . وتبين قيمة الموجودات والمطلوبات (للشركة)، في تاريخ معين، وهو نهاية السنة المالية للشركة، وتعبر عن المركز المالي الحقيقي لها. ولذلك فهي تحدد قيمة موجودات، ومطلوبات، الشركة عن نتيجة عملياتها التي تمت في فترة سابقة.

أما الموازنة العامة فتتضمن تقديرات لنفقات وإيرادات الدولة لسنة مالية مقبلة .

وتختلف الموازنة العامة عن الميزانية العمومية، في النواحي الآتية :

أ. تختص الموازنة العامة بالدولة، بينما تختص الميزانية العمومية بالشركات الخاصة (والمؤسسات العامة ذات النشاط الاقتصادي) .

ب. تحضر الموازنة العامة لسنة مالية مقبلة، بينما تحضر الميزانية العمومية لسنة مالية منتهية (فترة زمنية سابقة) .

ثانياً : التطور التاريخي للموازنة العامة

تطورت الموازنة العامة، بشكل تدريجي، خلال مدة طويلة من الزمن . وكانت تضاف إليها الإصلاحات، والتحسينات من حين إلى آخر، إلى أن وصلت إلى ما هي عليه من تطور في العصر الحاضر، كما يظهر جلياً في الموازنات الحديثة .

وسنعرض في هذا الفصل، التطور التاريخي للموازنة العامة، مبتدئين بالمجتمعات البدائية التي سبقت ظهور الدولة، ومنتهين بالعصر الحديث . وسنبين، بشكل تفصيلي، أثناء العرض، التطور التاريخي للموازنة العامة في المملكة العربية السعودية .

أما الموضوعات الرئيسية التي سنناقشها هنا فهي كما يلي :

أ. ظهور فكرة الموازنة العامة .

ب. تطور الموازنة العامة في بعض الدول الغربية .

ج. الموازنة العامة في الإسلام.

د. تطور الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية.

وسنقدم فيما يلي، شرحاً لهذه الموضوعات .

أ. ظهور فكرة الموازنة العامة

ارتباط ظهور الموازنة العامة ارتباطاً وثيقاً بتكوين الدولة، وبتطور نظام الحكم (البرلماني) فيها، كما تأثرت تأثراً كبيراً بزيادة نشاطات الحكومة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية .

ففي المجتمعات البدائية، في الفترة التي سبقت قيام الدولة، كانت الحياة القبلية تسيطر على الحياة العامة، وتحدد العادات والتقاليد، واجبات وحقوق الأفراد، ولم تكن هناك حاجة لوجود موازنة في تلك الفترة . لأن القيام بالوظيفة الأساسية، وهي الدفاع عن القبيلة، وحماية أفرادها، كان واجب على كل فرد من أفرادها، وكانوا يقومون به تطوعاً . كما كانوا يتعاونون في القيام بالأعمال الأخرى التي تتطلبها الحياة القبلية، دون أن يتقاضوا أجراً على ذلك . ولهذا لم تكن هناك أموال عامة تحت تصرف رئيس القبيلة، باستثناء ما كان يقتطع من الغنائم، ويوضع عند الرئيس بمثابة ادّخار، لمواجهة الطوارئ في المستقبل .

ولما انتقل المجتمع إلى مرحلة تكوين الدولة، التي تحكم رقعة واسعة من الأرض، ولها وظائف أساسية [1] هامة لابد من القيام بها، ولأجل القيام بالوظائف الأساسية للدولة كان لابد من إيجاد إيرادات عامة دائمة لتغطية نفقاتها، ولهذا قامت بفرض الضرائب، وعينت الجباة لتحصيل الأموال اللازمة لها . وقد اتصفت الضرائب، في العصور القديمة، بكونها مرتفعة، ومرهقة، وغير عادلة . وكانت معظم الحكومات في ذلك الوقت مستبدة، وظالمة، وهذا ما حمل أفراد الشعب على التفكير في أمر الضرائب التي يدفعونها، ومحاولة تحديد سلطة الحاكم في فرضها عليهم، وهكذا نشأت فكرة الموازنة .

وفي بداية الأمر، ظهر اهتمام جمهور الشعب بجانب الإيرادات التي يتحصل معظمها من الضرائب، التي كان يفرضها الحاكم عليهم، وكانت مطالبهم تدور حول ضرورة موافقة ممثليهم على ما يفرض عليهم من الضرائب . وتحول الاهتمام، فيما بعد، إلى جانب النفقات، وعلى ضرورة عرضها على ممثليهم، وإجازتها بواسطتهم، ثم جاء اخيراً التركيز على أن تكون الموافقة على الجباية والإنفاق بشكل دوري، أي الموافقة على الموازنة (إجازتها) سنوياً، وبهذا يكون الإطار العام للموازنة قد تحدد، وخرجت فكرتها إلى حيز الوجود . وتوالت بعد ذلك، الإصلاحات والتطورات على

(1) الوظائف الأساسية للدولة هي الدفاع عن البلاد ضد الغزو الخارجي والمحافظة على الأمن الداخلي، وإقامة العدل بين المواطنين .

الموازنة العامة، إلى أن وصلت إلى ما وصلت إليه،من تطور في العصر الحاضر، من ناحية الشكل والمضمون .

ب. تطور الموازنة العامة في بعض الدول الغربية :

من الناحية التاريخية، فان الفضل الأكبر في تطوير فكرة الموازنة العامة يرجع إلى إنجلترا، فقد لعبت دوراً كبيراً في إرساء قواعدها، وفي تحديد مفهومها . وتعود جذور الموازنة العامة في إنجلترا إلى بدء الصراع بين الحاكم والبرلمان، وقد تطورت (الموازنة) نتيجة لزيادة رقابة البرلمان على أعمال الحاكم، وتحديد سلطاته المالية، وفي تأكيد حق الشعب، بضرورة رجوع الحاكم إلى ممثليهم، في البرلمان، قبل فرض أية ضريبة عليهم. ففي عام 1217م، وقع الملك يوحنا (جون) ملك إنجلترا – على الوثيقة العظمى (الماغنا كارتا Magna Charta)، وبموجب هذه الوثيقة، حددت صلاحيات الحاكم في انجلترا، فيما يتعلق بفرض الضرائب، على أفراد الشعب، وأصبح لابد من عرض الضريبة على مجلس العموم (البرلمان)، واخذ موافقته عليها .[1]

وقد كان الاهتمام في البداية، بتحديد صلاحيات الحاكم في فرض الضرائب على المواطنين، وليس في كيفية إنفاقها لحصيلتها من الأموال . وجاءت الرقابة على النفقات، فيما بعد، وذلك لحماية دافعي الضرائب . فعلى أثر ثورة سنة 1688م في انجلترا، صدرت وثيقة الحقوق (Bill of Rights) وبموجبها أصبح للبرلمان الحق في الرقابة على إنفاق حصيلة الضرائب، والمصادقة على النفقات بصورة إجمالية , وبشكل تدريجي، أخذت الرقابة على النفقات تقوى وتتحدد، وأصبح للبرلمان سلطة على جميع النفقات، فأخذ يناقشها بحرية، قبل أن يوافق عليها، أو يرفضها .

وفي وقت لاحق،تقرر مبدأ الاعتماد السنوي للموازنة العامة، فمنذ عام 1822م أصبح وزير الخزانة في انجلترا يظهر سنويا في البرلمان، ليعرض على أعضائه صورة شاملة عن الوضع المالي للدولة، ويعرض أيضا موازنة الدولة، وما تحتويه من إيرادات، ونفقات، وبيان الفائض، أو العجز، المتوقع في الموازنة العامة، وخطة

(1) Jesse Burkhead , Government Budgeting , (New York , John Wiley and Son , 1967) , PP 2-3

الحكومة في هاتين الحالتين . وبهذا تبلورت فكرة الموازنة العامة وتحددت مبادؤها (قواعدها) الأساسية، كمبدأ الاعتماد السنوي للموازنة، ومبدأ الشمول، وغيرها من المبادئ . وانتقلت فكرة الموازنة العامة من انجلترا إلى الدول الأوروبية الأخرى، والى الولايات المتحدة الأمريكية . وكانت فرنسا [1] الدولة الأولى في أوروبا التي اقتبست فكرة الموازنة العامة من انجلترا، وأدخلت عليها بعض التعديلات، وكان ذلك بعد الثورة الفرنسية (عام 1789م)، ومن انجلترا، وفرنسا، ومن الولايات المتحدة الأمريكية، انتقلت فكرة الموازنة العامة، والتطورات التي أدخلت عليها إلى الدول الأخرى (ولا سيما إلى الدول النامية) .

يلاحظ مما تقدم، أن ظهور فكرة الموازنة العامة، رافقت تطور الحكم البرلماني في انجلترا، وأنها لم تأخذ الطابع العملي الحديث، إلا بعد أن تأكدت رقابة السلطة التشريعية، على فرض الضرائب، وعلى كيفية إنفاقها، بواسطة السلطة التنفيذية .

ج. الموازنة العامة في الإسلام

في مجال بحث الموازنة العامة في الإسلام، فإننا سنناقش، بإيجاز، عدة موضوعات لها علاقة بهذا البحث، وسنحاول أولا الإجابة على السؤال التالي، وهو : هل كانت الموازنة العامة معروفة في عصور الدول الإسلامية القديمة ؟ وبعد ذلك، سنتكلم عن المالية العامة في الإسلام، وعن مصادر الإيرادات، وأنواع النفقات فيه، ثم عن بيت المال في الإسلام .

1. هل كانت الموازنة العامة معروفة في عصور الدول الإسلامية القديمة ؟

ان الموازنة العامة، كما هي معروفة في عصرنا الحاضر (تقدير تفصيلي، ومعتمد، لنفقات، وإيرادات، الدولة لسنة مالية مقبلة) لم تكن معروفة في عصور الدول الإسلامية القديمة، كما إنها لم تكن معروفة لدى الدول الأخرى الأجنبية المعاصرة لتلك الدول الإسلامية . ويمكن القول، بأنه لم تكن هناك موازنات عامة للدول الإسلامية القديمة، إلا أنها كانت هناك مالية عامة لها، تتكون من إيرادات عامة، تنفق من حصيلتها النفقات العامة . وان اصطلاح « موازنة عامة » لم يكن

(1) خطار شبلي، مرجع سابق، ص 23

يستخدم قديماً، ويعتبر من الاصطلاحات المحدثه التي شاع استخدامها في لغة الحياة العامة، في العصر الحديث .

2. المالية العامة في الإسلام:[1]

كانت المالية العامة للدول الإسلامية، قديماً، منظمة ومحددة . فالإيرادات بأنواعها المختلفة كانت تجبى وترسل (على شكل نقدي أو عيني) إلى بيت المال، ومنه كان ينفق الخلفاء والولاة على أوجه الإنفاق المتنوعة في الدول الإسلامية . وكان هناك تسجيل للدخل والخرج (لإيرادات الدولة ونفقاتها) في ديوان بيت المال . ولأخذ فكرة عن إيرادات الدول الإسلامية، فقد أورد الجهشياري في كتابه « الوزراء والكتاب» قائمة بالدخل الكلي للدولة الإسلامية في عهد الخليفة هارون الرشيد (حوالي سنة 180هـ) وتبين تلك القائمة بأن دخل الدولة وصل إلى (530) مليون درهم، أما في عهد المأمون،فقد ذكر ابن خلدون في « مقدمته » بان دخل الدولة بلغ (403) ملايين درهم . وحسب قائمة قدامة بن جعفر في كتابه « الخراج » فإن الدخل الكلي للدولة في زمن المعتصم بلغ (462) مليون درهم . وهذا يمثل الدخل الصافي الذي كان يرسل إلى بغداد بعد دفع جميع مصروفات الولايات .

أ. مصادر الإيرادات في الإسلام :

كانت مصادر الإيرادات للدول الإسلامية متنوعة، وتتكون من الزكاة، والغنائم، والجزية، والخراج، والفيء، والعشور (على عروض التجارة) . وكان يغلب على الإيرادات طابع التخصيص، فتخصص بعض أنواع الإيرادات لتغطية أنواع محددة من النفقات، كتخصيص إيرادات الدولة من الزكاة والغنائم، لمساعدة الفقراء والمساكين .

ب. أنواع النفقات في الإسلام :

يمكن تبويب النفقات في الدول الإسلامية القديمة في بابين رئيسيين هما، باب المصالح العامة، وباب الإعانات . أما باب المصالح العامة، فيشمل ما كان يصرف

(1) مولوي حسيني،ترجمة إبراهيم العدوي، الإدارة العرابية، (القاهرة : المطبعة النموذجية، 1968) ص 356-358

كرواتب للخلفاء، والولاه، والقضاة، والجند، وبناء القناطر، وإقامة الجسور، وحفر الترع ... ونحو ذلك . وكانت تغطى من إيرادات الدولة من الجزية، والخراج، والفيء، والعشور . ويتضمن باب الإعانات، كل ما كان يصرف، كإعانات، ومساعدات للفقراء والمساكين وكانت تغطى من إيرادات الزكاة .

ج. بيت المال

تردد اصطلاح « بيت المال » كثيراً على ألسنة المسلمين في صدر الإسلام حتى أصبح جزءاً من نظام المجتمع الإسلامي . ويقصد بـ « بيت المال » المكان الذي كان يضم الأموال المتجمعة من مصادر الإيرادات المختلفة في الدولة الإسلامية، لتكون تحت تصرف الخليفة، أو الوالي، لينفقها فيما أمر الله به أن تنفق، بما يصلح شئون الأمة في السلم، وفي الحرب .

أما عن تاريخ بيت المال، فليس هناك تاريخ محدد لإنشائه، ولكن يمكن القول إنه منذ غزوة بدر، أصبحت لدى المسلمين أموال، ولكنها كانت بدون بيت خاص بها . إذ كانت قليلة، وكان رسول الله (ﷺ) يوزعها على المسلمين . واستمر الوضع هكذا في خلافة أبي بكر، وشطر من خلافة عمر، حيث كان المسجد هو المكان الذي يحمل إليه المال والمتاع، وفيه يقسم بين المسلمين، حسب مقتضيات الشريعة الإسلامية.

ولما اتسعت الفتوحات، بعد فتح بلاد الشام، والعراق، ومصر، وعندما كثرت أموال الدولة، رأى الخليفة عمر بن الخطاب انه لابد من ضبط موارد هذا المال ومصارفه، فأمر بإنشاء ديوان بيت المال، لترصد فيه إيرادات، ومصروفات الدولة، ويحصر فيه الجند، وأعطياتهم . ويسجل فيه ما يفرض للمهاجرين والأنصار، وغير ذلك من أوجه الإنفاق، ثم أمر أن يكون لكل والٍ من الولاة، ديوان مماثل لذلك الديوان، يرصد فيه ما يجبى إليه، وما ينفق منه.

د. تطور الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

ستتناول هنا بالبحث الموضوعات التالية:

أولاً : الوضع الاقتصادي للمملكة في الفترة الأولى .

ثانياً : موازنات المملكة في الفترة الأولى .

ثالثاً : التطور التاريخي لنظام الموازنة العامة في المملكة .

وفيما يلي تفصيل هذه الموضوعات .

أولاً : الوضع الاقتصادي للمملكة في الفترة الأولى :

تأثرت الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية تأثرا كبيراً بأوضاع البلاد السياسية والاقتصادية . فالفترة الأولى [1] كانت فترة تأسيس الدولة، اهتم فيها الملك عبد العزيز بتوحيد معظم أجزاء شبه الجزيرة العربية في مملكة واحدة، كما اهتم بتوفير الأمن والعدل فيها .

أما عن اقتصاد البلاد في تلك الفترة فكان اقتصاداً بدائياً بسيطاً، يعتمد على الزراعة، وتربية الماشية، والتجارة وموسم الحج . وكانت الزراعة وتربية المواشي تتأثر كثيراً بنزول الأمطار . فإذا هطلت أمطار غزيرة جاءت سنوات الخير والازدهار، وإذا قلت الأمطار، حلت سنوات المحل والأزمات . أما التجارة فكانت تعتمد بشكل أساسي على موسم الحج، وعلى تصدير ما يزيد عن حاجة البلاد من التمور والمواشي والإبل . وبوجه عام، كان اقتصاد المملكة، في حالة ركود، في تلك الفترة .

ولقد كانت الحكومة (في تلك الفترة)، مدركة للأوضاع الاقتصادية للبلاد، ولقلة الإيرادات التي تحصل عليها، وراغبة في تحسينها وتطويرها، ولذا حاولت زيادتها عن طريق إعطاء الامتيازات للشركات الأجنبية لاستخراج الذهب واستكشاف الزيت[2]. وقد بدأت عوائد الذهب بالتدفق بسرعة، وأدت إلى تحسين أوضاع العاملين فيه، إلا أن تأثيره في اقتصاد البلاد، ككل، لم يكن ملحوظاً، وذلك بسبب صغر نطاق عمليات البحث عنه (يجدر التنويه هنا بان نقابة التعدين العربية السعودية هي التي قامت بتعدين الذهب في منطقة المهد، ثم توقفت عن العمل) . أما بالنسبة للعوائد من الزيت، فإنها لم تبدأ بشكل كبير إلا بعد الحرب العالمية الثانية . ففي عام 1933 م

---

(1) يقصد بالفترة الأولى المدة الزمنية الممتدة من عام 134هـ إلى عام 1373هـ

(2) عبد الهادي طاهر، إستراتيجية التنمية والبترول في المملكة العربية السعودية (جدة الدار السعودية للنشر والتوزيع، 1970م) ص 73 .

منحت الحكومة شركة أمريكية[1] امتيازاً للتنقيب عن البترول في المنطقة الشرقية، إلا أنها لم تتمكن من اكتشاف البترول واستخراجه بكميات تجارية إلا في عام 1938 م، وفي تلك الأثناء بدأت الحرب العالمية الثانية، فتعطلت معظم أعمال الشركة، وقل استخراج وتصدير البترول إلى الخارج، وتعرضت المملكة العربية السعودية إلى أزمة مالية حادة بسبب انخفاض الإيرادات الناتجة عن موسم الحج (بسبب قلة أعداد الحجاج في سنوات الحرب) . وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، توسعت الشركة في مزاولة نشاطها، وأخذت صناعة الزيت بالنمو والازدهار، وابتدأ الوضع المالي للدولة بالتحسن (بشكل تدريجي) .

ثانياً : موازنات المملكة العربية في الفترة الأولى :

تعتمد موازنة الدولة في الدرجة الأولى على اقتصاد البلاد، فمنه تحصل على إيرادتها التي تمول منها نفقاتها، وبخصوص إيرادات المملكة في فترة التأسيس فقد كانت قليلة جداً، وغير منتظمة، ويأتي معظمها من الحج، والجمارك والزكاة، والأراضي الأميرية . وكانت بعض الإيرادات، كالزكاة مثلاً، تؤخذ أحيانا بشكل عيني،[2] ولذا كان تنظيم موازنة عامة للدولة، بالمفهوم الحديث للموازنة العامة، من الأمور الصعبة . إلا انه تم إعداد موازنات عامة للمملكة في تلك الفترة . ومن أقدم الموازنات (في تلك الفترة) الموازنة العامة التي صدرت للسنة المالية (1350/ 1351هـ)، للمدة الزمنية من شعبان 1350هـ حتى نهاية شهر رجب 1351هـ ونشرت في جريدة أم القرى على شكل جدول إجمالي للنفقات، ولم يظهر جدول إجمالي الواردات لها، وإذا تفحصنا تلك الموازنة نلاحظ ما يلي :

---

(1) الشركة التي منحتها الحكومة امتياز التنقيب عن البترول هي (Standard Oil California) والتي أصبحت فيما بعد تسمى بشركة ارامكو (ARAMCO)

(2) كانت الزكاة تؤخذ من المناطق بشكل عيني أحيانا . وتصرف كرواتب للموظفين في تلك المناطق.

وقد أكد ذلك، قدامى الموظفين، وبينوا بأنهم كانوا يستلمون رواتبهم، في الفترة الأولى، بشكل عيني (كالأغنام، والتمور، والحبو ب) أحياناً . وان الرواتب لم تكن تصرف لهم بشكل منتظم وشهري .

أ. إن الأرقام لتلك الموازنة كانت صغيرة جداً وتعد بالقروش . فقد قدرت الاعتمادات المخصصة للادرارات الحكومية للعام المالي 1350/ 1351هـ بمبلغ (106ر442ر544) قرشاً أميرياً، وهذا ما يعادل عشرة ملايين ريال،إذ أن الريال السعودي كان يساوي، في ذلك الوقت، عشرة قروش.[1]

ب. لم يرد في تلك الموازنة جدول إجمالي الإيرادات العامة .

ج. تضمنت تلك الموازنة أقساط الدين العام المستحقة على الدولة، وكانت تمثل حوالي (15ر5 ٪) من مجموع النفقات العامة في الميزانية العامة .

د. عرضت تلك الموازنة نفقات الدولة بأسلوب بسيط وبدائي، فلم تقسم محتوياتها إلى فصول، وأبواب، وبنود، ونحو ذلك من تقسيمات الموازنة العامة المعروفة حالياً .

ه. بينت تلك الموازنة أن الأجهزة الحكومية، في ذلك الوقت، كانت صغيرة، وان عدد موظفيها كان قليلاً جداً، وأنها لم تكن تقدم من الخدمات للمواطنين إلا الخدمات الأساسية .

أما الموازنة العامة الثانية (من الموازنات القديمة) التي نرى أهمية إلقاء الضوء عليها، فهي الموازنة العامة التي أعدت لعام 1367 هـ (1947 م) [2]. فهذه الموازنة العامة تعتبر متكاملة من الناحية الشكلية، إذ ظهر فيها جدولا الإيرادات والنفقات، وظهرت فيها إيرادات الزيت . وقد قدرت الإيرادات فيها بمبلغ (214 ر5) مليون ريال، وقدرت إيرادات استثمار الزيت بمبلغ (140) مليون ريال، ورسوم الجمارك ب (25) مليون ريال، ورسوم مصالح الحج ب (18) مليون ريال . أما النفقات فقدرت ب (214ر5) مليون ريال، ووزعت على الوزارات والمصالح الحكومية في ذلك الوقت، وكان من أهمها اعتمادات وزارة الدفاع فقد كانت (64ر4) مليون ريال، ومديرية المعارف العامة (7) ملايين ريال، ووزارة الخارجية (6ر8) مليون ريال والمشاريع العامة (16) مليون ريال .

---

(1) جريدة ام القرى، مجلد (4)، عدد (370) السنة الثامنة، في 7 رمضان عام 1350هـ .

(2) لمزيد من المعلومات عن إيرادات ونفقات المملكة العربية السعودية لسنة 1367هـ، انظر الملحق رقم (2) .

ثالثاً : التطور التاريخي لنظام الموازنة العامة في المملكة :

مر نظام الموازنة العامة في المملكة بعدة مراحل، أدخلت عليه خلالها العديد من الإصلاحات والتحسينات، وذلك ليواكب التطورات التي حدثت في الأوضاع السياسية والاقتصادية والإدارية في البلاد .

ونعرض فيما يلي للتطورات الهامة التي تمت في هذا المجال .

1. لتنظيم الشئون المالية للدولة، فقد أنشئت اولاً إدارة المالية العامة[1] سنة 1344هـ. ثم تحولت إلى مديرية المالية العامة سنة 1346هـ، وفي السنة التالية (1347 هـ) تحولت إلى وكالة المالية العامة[2] . وفي سنة 1351هـ صدر نظام وزارة المالية[3]، وتحولت وكالة المالية العامة الى وزارة المالية[4] .

وقد نصت المادة الأولى من نظام وزارة المالية [5] على أن الوزارة مسئولة عن تنظيم وحفظ أموال الدولة، وجبايتها، وتأمين طرق وارداتها ومصروفاتها والمرجع العام لعموم المالية في المملكة . وبينت المادة السابعة على أن الوزارة تتألف من أربع

---

(1) محمد صادق، تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية، (الرياض، معهد الإدارة العامة، 1385هـ) ص74 .

(2) نفس المرجع، ص 74.

(3) بالنسبة للمسؤلين عن الشؤون المالية في المملكة في الفترة الأولى، فقد عهد اولاً للشريف / شرف رضا برئاسة إدارة المالية العامة سنة 1344 هـ، ثم عين الشيخ عبد الله السليمان مديراً لمديرية المالية العامة سنة 1346 هـ . وعندما تحولت إلى وكالة المالية العامة بقي الشيخ عبد الله السليمان رئيساً لها وأصبح لقبه وكيل المالية العامة، ثم أصبح أول وزير للمالية عندما تحولت الوكالة إلى وزارة المالية سنة 1351 هـ، وبقي في منصبه حتى سنة 1374هـ .

(4) استدعت حكومة المملكة مستشاراً مالياً (هولنديا) في سنة 1351هـ، وذلك إبان الأزمة الاقتصادية العالمية، لدراسة الأوضاع المالية في البلاد التي كانت صعبة في ذلك الوقت وقد قام المستشار بدراسة أوضاع الميزانية، والجمارك، والشئون المالية بشكل عام، وصدر في ذلك العام نظام وزارة المالية وتحولت وكالة المالية العامة إلى وزارة المالية، ويعود له الفضل في الإصلاحات المالية العديدة التي تمت في تلك الفترة، وفي إعادة تنظيم وزارة المالية، وفي المساعدة في مواجهة أزمة المملكة المالية . انظر أم القرى عدد 407 تاريخ 21/ 5/ 1351 .

(5) نظام وزارة المالية صدر في 20/ 4/ 1351 هـ ونشر في الأعداد 407 و 408 و 409 وتاريخ 29/ 5/ 1351 هـ ، 6/ 6/ 1351 هـ، 13/ 6/ 1351هـ .

شعب هي، شعبة الإدارة، والمحاسبات العمومية، ومفتشية الماليات، والصندوق العمومي.

وكانت شعبة الإدارة مسئولة عن تنظيم جميع ما يتعلق بالأمور الإدارية، والمحاسبة العمومية تشرف على فحص وتدقيق جميع الدوائر المالية والجبائية، كما تشرف على ضبط وترتيب سجلاتها، وتراقب واردات . ومصروفات الدولة، وتعمل على تأمين حقوق الخزينة، وتلاحظ اية زيادة أو نقص في الواردات أو المصروفات، وتبين أسبابها وترفع تقارير شهرية تضمنها ملاحظاتها عن التحصيلات، وهي المرجع لعموم المحاسبات المالية، كما تقوم بتحضير الميزانية السنوية للدولة . [1]

2. بعد إنشاء أول مجلس للوزراء في المملكة سنة 1373 هـ، حدث تطور هام بالنسبة للشئون المالية والميزانية . فقد أصبحت كل وزارة (اعتباراً من السنة المالية 1374هـ) تقوم بكافة أعمال الصرف، في حدود الاعتمادات المدرجة في ميزانيتها. بينما كانت عمليات الصرف مركزة سابقاً في جهة واحدة هي وزارة المالية.[2] كما حدث تغير في بداية السنة المالية، فأصبحت السنة المالية لميزانية الدولة تبدأ مع بداية السنة الهجرية (في أول محرم)، وتنتهي بانتهائها (في آخر ذي الحجة)[3] وقد تم ذلك ابتداء من سنة 1374هـ .

3. في سنة 1376 هـ، صدرت التعليمات المالية للميزانية والحسابات، وفيها قسمت إيرادات الدولة إلى أبواب، والأبواب إلى مواد، وذلك طبقاً لأنواع الإيرادات لكل وزارة أو مصلحة، بحيث تضمن كل باب الأنواع المتشابهة من الإيرادات . إما النفقات في الوزارت والمصالح، فقد قسمت إلى ثلاثة أبواب على النحو الآتي :[4]

(1) نظام وزارة المالية لعام 1351 هـ مادة 16،17

(2) بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 102 تاريخ 14/ 12/ 1373 هـ

(3) بموجب الأمر الملكي رقم 5/ 1/ 3/ 203 وتاريخ 8/ 2/ 1374 هـ

(4) وزارة المالية والاقتصاد الوطني، التعليمات المالية للميزانية والحسابات، مطبعة الحومة، 1385 هـ، ص 11

الباب الأول : للمرتبات وتكاليف الوظائف (بصفة عامة) .

الباب الثاني : للمصروفات العامة .

الباب الثالث : للمشروعات والإنشاءات الجديدة .

وقد بينت التعليمات الأمور الواجب مراعاتها في تحضير مشروع الميزانية العامة.

4. في عام 1377 هـ حدثت أزمة مالية واقتصادية في المملكة [1]، وذلك نتيجة لعدم وجود رقابة مالية (فعالة) على إيرادات الدولة ونفقاتها، وعدم وجود نظام سليم للميزانية . فاستعانت حكومة المملكة بصندوق النقد الدولي، فأرسل الصندوق فريقا من الخبراء الماليين والاقتصاديين، قاموا بدراسة أسباب الأزمة، وقدموا تقريراً تضمن عدة اقتراحات لمعالجتها. ولتفادي وقوعها في المستقبل، ومن المقترحات التي تضمنها تقرير اللجنة ما يلي : [2]

---

(1) « أدت الأزمة المالية عام 1377 هـ إلى زيادة الريالات المطروحة للتداول، وهبوط غطاء الريال من العملات الأجنبية في مؤسسة النقد إلى ما يعادل (10) ملايين ريال فقط في أواسط عام 1377 هـ . كما أن ديون الحكومة لمؤسسة النقد بلغت (700) مليون ريال، وهبط سعر الريال في الأسواق العالمية من (3ر75) ريال للدولار الواحد إلى (6ر25) ريال للدولار في نفس الفترة . وقد كانت هذه الأزمة بمثابة منبه للحكومة بضرورة معالجة المشكلات المالية، وإنشاء جهاز إداري حديث قادر على إعداد، وتنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية » . ونتجت عن تلك الأزمة محاولات الحكومة اللاحقة لإدخال إصلاحات عديدة في مجال الميزانية العامة، والشئون المالية، وتطوير الجهاز الإداري في المملكة . ولتحقيق ذلك استعانت الحكومة بصندوق النقد الدولي سنة (1377هـ) . وبالبنك الدولي للإنشاء والتعمير سنة (1380هـ)، وبإدارة المساعدات الفنية في الأمم المتحدة في أواخر عام (1380هـ)، وتعاقدت مع مؤسسة فورد الأمريكية سنة (1383هـ) للقيام بدراسة وإعادة تنظيم الجهاز الإداري في المملكة بصورة شاملة . انظر د. محمد الطويل، التنظيم الإداري في المملكة، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1397هـ، ص 6-7

(2) د. محمد الطويل، دور أجهزة التنمية الإدارية في تحقيق التنمية الإدارية، (الرياض، معهد الإدارة العامة ، 1401هـ) ص 6

أ. ضرورة اتخاذ بعض الإجراءات اللازمة لرفع قيمة الريال السعودي، وتسديد الديون العامة للدولة، كفرض قيود على الاستيراد، وتحديد بعض الأسعار، وفرض ضرائب جديدة .

ب. إعادة تنظيم مؤسسة النقد العربي السعودي، وزيادة صلاحياتها، وإنشاء مجلس إدارة خاص بها، وتخويلها ممارسة وظائف البنوك المركزية .

ج. التحول من النظام النقدي الذهبي، والفضي، إلى النظام الورقي .

د. تطوير نظام الميزانية والحسابات، واعتماد ميزانية سنوية متوازنة من قبل مجلس الوزراء .

ه. عدم الاعتماد على البترول فقط كمصدر للعملات الأجنبية، والدخل الوطني، وضرورة تطوير مصادر بديلة .

ووفقاً لتوصيات لجنة خبراء صندوق النقد الدولي حدثت عدة إصلاحات مالية، منها إصلاحات في مجال الميزانية العامة، كإعداد ميزانية سنوية للدولة، [1] تتم الموافقة عليها سنوياً من قبل مجلس الوزراء، وجلالة الملك، إلى جانب تقوية الرقابة على الصرف والاقتراض .

5. في عام 1377هـ تم إنشاء مديرية الميزانية العامة بموجب قرار من وزير المالية والاقتصاد الوطني [2] . وقبل ذلك كانت أعمال الميزانية مدمجة في أعمال مديرية المحاسبات العامة [3] فقد كانت هذه المديرية تقوم بتحضير الميزانية

---

(1) كانت ميزانية المملكة، في الماضي، لا تصدر سنوياً، فقد كانت تصدر أحياناً، وتبقى أحيانا أخرى بدون إصدار . ومن أمثلة ذلك، انه صدرت ميزانية لعامي 1374هـ، 1376 هـ، ولم تصدر ميزانية جديدة لعام 1375هـ ، إذ اعتمدت أرقام ميزانية السنة السابقة 1374 هـ لتكون لسنة 1375 هـ، إلا انه منذ عام 1378 هـ استمرت الميزانية في الصدور سنوياً باستثناء السنة المالية (1406/ 1407) إذ لم تصدر ميزانية جديدة لهذه السنة وإنما اعتمد العمل بميزانية السنة المالية السابقة لها بنسبة اثني عشرية لمدة عشرة شهور .

(2) قرار وزير المالية والاقتصاد الوطني رقم (631) بتاريخ 30/ 6/ 1377هـ

(3) محمد الشريف، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، (الرياض، د. ن، 1406 هـ)، ص 192

للدولة وتساعدها في عمليات التحضير والمناقشة لجنة مؤقتة من موظفي وزارة المالية . وقد قضى القرار بفصل أعمال الميزانيات عن مديرية المحاسبات العامة وتشكيل إدارة مستقلة لها تكون مسئولة عن مراجعة وإعداد الميزانيات وفق التعليمات، وإعداد كافة المخابرات اللازمة والمتعلقة بشئون الميزانيات مما كانت تقوم به مديرية المحاسبات العامة . ثم صدر قرار آخر من وزير المالية والاقتصاد الوطني تم بموجبه تحديد اختصاصات مديرية الميزانية العامة وذلك على النحو الآتي :[1]

أ. إعداد المخابرات المتعلقة بالميزانيات في حدود اختصاصاتها (شأنها في ذلك شأن جهات الاختصاص في الوزارة) .

ب. يعد مشروع الميزانية العامة للدولة بعد استيفاء دراسة مشروعات الموازنات الافرادية للوزارات وباستطلاع رأي جهات الاختصاص في الوزارة لسنة كاملة، يضم النفقات والإيرادات، مع تفصيل المواد والبنود (حسب الجاري الآن)، وتشفع بالمشروع الموازنات الافرادية .

ج. ترفق بالمشروع العام مذكرة تفصيلية تشرح فيها مطالعتها توصياتها .

د. تتولى تسجيل بنود الميزانية افراديا بعد التصديق عليها .

6. في عام 1378هـ صدر قرار مجلس الوزراء [2] تم بموجبه دعم وتقوية جهاز الميزانية، كما حدد مواعيد تحضيرها من قبل الوزارات وتسليمها إلى مديرية الميزانية العامة ومواعيد مناقشتها من قبل مديرية الميزانية العامة، وإقرارها من قبل مجلس الوزراء .

---

(1) قرار وزير المالية والاقتصاد الوطني رقم (701) بتاريخ 15/ 7/ 1377هـ، المادة الأولى

(2) قرار مجلس الوزراء رقم (197) بتاريخ 20/ 11/ 1378هـ، حدد هذا القرار بأن تحضير الميزانيات من قبل الوزارات يجب أن يتم في مدة أقصاها نهاية صفر من كل عام، وان فترة المناقشة من قبل الميزانية يجب أن تبدأ من ربيع الأول وتنتهي بنهاية جمادى الأولى، وان فترة إقرار الميزانية هي شهر جمادى الثانية، وان تصدر الميزانية في بداية شهر رجب من كل عام .

وقد تغيرت في نفس العام (1378هـ) بداية ونهاية السنة المالية . فأصبحت السنة المالية تبدأ من أول رجب وتنتهي في نهاية شهر جمادى الثانية [1] (ومن أسباب ذلك التأخير الذي كان يحدث بسبب انتقال الوزارة إلى الحجاز في موسم الحج، وانشغال معظم الوزارات والمصالح الحكومية بتقديم الخدمات للحجاج، وبسبب تمتع الموظفين بعطلتي عيد الفطر، وعيد الأضحى اللتين كانتا تحلان إثناء فترة إعداد تقديرات الميزانية العامة) .

7. في عام 1383هـ وقعت حكومة المملكة العربية السعودية اتفاقية مع مؤسسة فورد الأمريكية لتنفيذ برنامج للإصلاح الإداري في المملكة (وذلك رغبة منها في الإسراع في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد) وقد تضمن هذا البرنامج موضوع تحسين الإدارة المالية . [2] وتنفيذاً للاتفاقية قدم إلى المملكة العديد من الخبراء وكان من بينهم خبير مختص في شئون الميزانية، [3] أسندت إليه مهمة إجراء الدراسات وتقديم المقترحات لتحسين أوضاع الميزانية . ونتيجة للدراسات التي أجراها هذا الخبير انبثقت فكرة عقد مؤتمر للميزانية لأجل توضيح ومناقشة التحسينات الجديدة المقترح تطبيقها في مجال الميزانية (ولا سيما في طريقة تحضير الميزانية للسنة المالية 1384/ 1385هـ) ولذلك عقد في بداية عام 1384هـ مؤتمر للميزانية في معهد الإدارة العامة، (اشترك فيه وكلاء الوزارات، والمديرون العامون، ورؤساء المصالح والأجهزة ذات الميزانيات المستقلة، ومديرو الإدارات المالية والميزانية، وموظفو الميزانية في وزارات المالية وفي المجلس الأعلى للتخطيط) وتمت في المؤتمر مناقشة المقترحات الجديدة لتحسين إدارة الميزانية في المملكة، كما نوقشت الاستمارات (النماذج) المقترحة من خبراء الإصلاح الإداري (خبراء مؤسسة فورد) لتقديم مشاريع ميزانيات الوزارات عليها . ويعتبر هذا المؤتمر بداية عملية تحديث وتطوير إدارة الميزانية العامة في المملكة .

---

(1) المرسوم الملكي رقم (8) بتاريخ 18/ 5/ 1378 هـ .

(2) محمد صادق، « مقدمة حول مؤتمر الميزانية »، الإدارة العامة، العدد الثالث، ربيع الثاني 1384هـ، ص 26

(3) اسم الخبير شو كمان وكان مدير الميزانية في ولاية كونيتكت في الولايات المتحدة الأمريكية .

8. في عام 1384 هـ تم نقل قسم المشاريع (الذي كان يختص بإعداد ومناقشة ميزانية الباب الثالث، ميزانية المشاريع) من المجلس الأعلى للتخطيط [1] (وزارة التخطيط حالياً) إلى مديرية الميزانية العامة في وزارة المالية والاقتصاد الوطني (التي كانت مسئوليتها تنحصر في إعداد ومناقشة ميزانية البابين الأول والثاني وهما مصروفات الرواتب، والنفقات العامة) وبذلك توحدت عملية إعداد الميزانية في جهة إدارية واحدة، وأصبحت مديرية الميزانية العامة مسئولة عن تحضير ميزانية الدولة كلها بجميع أبوابها ونفقاتها.
9. في عام 1385هـ قدمت مؤسسة فورد تقريراً تضمن عدة توصيات تتعلق بإجراءات الميزانية والمحاسبة . ومما تضمنه التقرير تصنيفاً جديداً لأبواب وبنود الميزانية، وتعليمات لكيفية إعدادها، ونماذج لإعداد تقديرات الميزانية عليها .[2] وقد تم إعداد ميزانية الدولة للسنة المالية 1385/ 1386هـ على أساس تصنيفات الأبواب والبنود الجديدة . ووفقاً لذلك أصبحت نفقات الميزانية مقسمة إلى أربعة أبواب على النحو الآتي : [3]

   الباب الأول : الرواتب والعلاوات .

   الباب الثاني : المصروفات العامة .

   الباب الثالث : الاعتمادات الخاصة (الإعانات) .

   الباب الرابع : المشاريع العامة .
10. في عام 1391 هـ، وفي محاولة لربط الميزانية العامة بخطة التنمية،أشارت تعليمات الميزانية العامة إلى ضرورة إعداد مشروع الميزانية طبقاً لخطة التنمية (الأولى) التي

---

(1) قرار مجلس الوزراء رقم وتاريخ 11- 12 / 9/ 1384هـ

(2) محمد عصفور، التنظيم المالي في المملكة العربية السعودية (الرياض، معهد الإدارة العامة، 1401 هـ) ص 10

(3) وزارة المالية والاقتصاد الوطني في المملكة العربية السعودية، إيضاحات عما يؤدي على بنود الميزانية على أساس التصنيف الجديد لبنود الميزانية (تعليمات مالية رقم 8024/ 2/ 1 في 4/ 7/ 1385هـ) .

كان مجلس الوزراء قد وافق عليها (بقراره رقم 812 بتاريخ 6-7/ 7/ 1390 هـ)، وقد تضمن هذا القرار تشكيل لجنة من الوزراء لوضع القواعد العامة لتنفيذ الخطة، ومراجعة تفاصيل خطة كل قطاع من قطاعاتها، والبت فيما يجب اتخاذه بشأنها بما لا يتعارض مع الإجراءات المتبعة في إعداد وإقرار الميزانية للدولة).

11. توالت بعد ذلك التحسينات على الميزانية العامة في المملكة، فتم تقليل عدد بنود النفقات فيها، وأجريت تعديلات على نماذج الميزانية، وصممت نماذج الميزانية، وصممت نماذج موحدة لها . وتم تغيير مسمى الباب الثالث اعتباراً من السنة المالية 1403/ 1404 وأصبح التشغيل والصيانة (بعد أن كان اسمه في السابق الاعتمادات الخاصة – الإعانات) وذلك لأن موضوع التشغيل والصيانة أصبح من الأمور الحيوية بعد تنفيذ إعداد كبيرة من المشاريع الحكومية وبذلك أصبحت مسميات أبواب الميزانية في المملكة على النحو الآتي :

الباب الأول : الرواتب والبدلات والأجور

الباب الثاني : نفقات تشغيلية

الباب الثالث : التشغيل والصيانة .

الباب الرابع : المشاريع (مشاريع وبرامج التنمية) .

12. في عام 1406 هـ صدر قرار مجلس الوزراء (قرار رقم 144 بتاريخ 29/ 6/ 1406 هـ) القاضي بتأجيل إصدار الميزانية والاستمرار بالعمل بميزانية السنة المالية السابقة (1405/ 1406هـ) بنسبة اثني عشريه لمدة خمسة شهور، مددت، فيما بعد، لخمسة شهور أخرى (وكان من أسباب ذلك انخفاض إيرادات البترول، وانخفاض أسعاره وعدم استقرارها) وبذلك تكون المملكة قد طبقت قاعدة الميزانية الإثني عشرية لمدة عشرة شهور للسنة المالية للمملكة في أواخر عام 1406 هـ[1]، وأصبحت السنة المالية تبدأ من اليوم الأول من برج الجدي وتنتهي في اليوم الأخير من برج القوس من كل عام (وهذا يعادل تقريباً بداية ونهاية السنة الميلادية) ومن المبررات التي ذكرت في هذا الصدد هو (إن هذا التاريخ يمكن من

(1) المرسوم الملكي رقم م / 32 بتاريخ 12/ 12/ 1406 هـ .

إصدار الميزانية العامة للدولة في موعد مناسب لمختلف العوامل المؤثرة في إعداد وإصدار الميزانية العامة بما في ذلك ترتيب دفعات واردات البترول)[1].

13. أما بخصوص اهتمام المملكة بالميزانيات الحديثة ومحاولة الاستفادة من أفكارها لأغراض تطوير ميزانية الدولة، فقد بدأت بمؤتمر الميزانية في عام 1384هـ (اشرنا إليه سابقاً)، ثم عقدت دورة في معهد الإدارة العامة في الرياض في عام 1388هـ لتوضيح مفهوم ميزانية البرامج (PPB) وكيفية تطبيقها واشترك فيها موظفو مديرية الميزانية العامة، والعاملون في الوزارات والمصالح الحكومية . وفي عام 1391هـ تشكلت لجنة خاصة لدراسة إمكانية تطبيق ميزانية برامج مبسطة في المملكة، وقدمت اللجنة تقريرها في أواخر ذلك العام والذي تضمن توصيات ومقترحات بشأن تطبيق ميزانية البرامج في المملكة . وفي عام 1397هـ نفذ معهد الإدارة العامة ندوة بعنوان « الميزانية العامة في المملكة واقعها وكيفية تطورها »، وكان من أهداف تلك الندوة مناقشة الاتجاهات الحديثة في الميزانية العامة، ودراسة نظام الميزانية الحالي في المملكة ومدى ملاءمته مع الأسس الحديثة للميزانية، ومناقشة مدى إمكانية تطويره (في المملكة) وفقا للأسس والتطبيقات الحديثة في مجال الميزانية وقد خرجت الندوة بالعديد من التوصيات لتطوير نظام الميزانية الحالي (آنذاك) في المملكة .[2]

أما بالنسبة للميزانية الصفرية (ZBB) فقد قام معهد الإدارة العامة بمحاولات عديدة لتوضيح مضمونها، ونشر فكرتها بين العاملين في مجال الميزانية في المملكة.[3]

مما تقدم يتضح أن هناك اهتماماً كبيرا بالميزانية العامة في المملكة، وان تحسينات عديدة أدخلت عليها، بهدف تطويرها لتكون وسيلة (أداة) مساعدة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في المملكة .

---

(1) قرار مجلس الوزراء رقم (221) بتاريخ 28/ 11/ 1406 هـ .

(2) انظر توصيات هذه الندوة في الملحق رقم (4)

(3) لأجل توضيح مفهوم الميزانية الصفرية قام معهد الإدارة العامة بإعداد بحوث، ومقالات، تم توزيعها على المهتمين بموضوع الميزانية العامة في المملكة، كما يقوم بتوضيحها للمتدربين في برامج الميزانية والشئون المالية .

أسئلة للمناقشة

1. عرف الموازنة العامة، وبين أهدافها، وعناصرها ؟
2. ما المقصود بإجازة الجباية والإنفاق ؟
3. وضع العلاقة بين الموازنة العامة وخطة التنمية للدولة ؟
4. أذكر أوجه الشبه والاختلاف بين الموازنة العامة والموازنة الخاصة ؟
5. ما هي أوجه الشبه والاختلاف بين الموازنة العامة والحساب الختامي ؟
6. وضح الفرق بين الموازنة العامة والميزانية العمومية ؟
7. ارتبط ظهور الموازنة العامة بتكوين الدولة، وتأثرت بزيادة نشاطها، وضح ذلك ؟
8. أذكر البلاد التي تطورت فكرة الموازنة العامة فيها، وبين كيف انتقلت الفكرة منها إلى البلاد النامية ؟
9. هل كانت الموازنة العامة معروفة في عصور الدول الإسلامية (الأموي والعباسي)، وضح ذلك ؟
10. بين مصادر الإيرادات وأنواع النفقات في الدول الإسلامية القديمة ؟
11. تكلم عن بيت المال، وكيفية ظهوره، والدور الذي كان يقوم به ؟
12. إشرح بإيجاز الأوضاع المالية في المملكة العربية السعودية، وتأثيراتها على الموازنة العامة للدولة (وذلك في فترة تأسيس الدولة)؟
13. تكلم عن الإصلاحات والتحسينات التي أدخلت على موازنة المملكة العربية السعودية منذ عام 1373 هـ وحتى الوقت الحاضر ؟



الفصل الثاني

قواعد الموازنة العامة

الخلفية التاريخية لقواعد الموازنة العامة

قاعدة سنوية الموازنة

قاعدة الشمول (أو عمومية الموازنة)

قاعدة وحدة الموازنة

قاعدة عدم تخصيص الإيرادات

قاعدة توازن الموازنة العامة

مقارنة بين قواعد الموازنة العامة

مدى تطبيق قواعد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

أسئلة للمناقشة

الفصل الثاني

قواعد الموازنة العامة

وضع علماء المالية العامة التقليديون، عدداً من القواعد لموازنة الدولة، لأجل تنظيم شئونها . وأكدوا على وجوب مراعاة تلك القواعد، من قبل السلطة التنفيذية، عند تحضير الموازنة العامة . وتهدف تلك القواعد إلى تسهيل معرفة المركز المالي للدولة، ووضوحه، وتيسير الرقابة على الموازنة العامة بواسطة السلطة التشريعية عند إجازة الإيرادات والنفقات، وإلى تحضير الموازنة العامة بأسلوب علمي واقتصادي مقبول، بعيد، بقدر الإمكان، عن التبذير والإسراف . خصوصاً وأن الحكومة تتولى تحصيل الأموال وإنفاقها، ليس لحسابها الخاص، كما هو الحال في الموازنة الخاصة، وإنما لحساب الغير، وهذا ما يدعو ويشجع على الإسراف والتبذير . ومن أمثلة قواعد الموازنة العامة، قاعدة سنوية الموازنة، قاعدة شمول الموازنة، قاعدة توازن الموازنة (انظر شكل رقم (2-1) قواعد الموازنة العامة .

وسنبحث فيما يلي، أهم قواعد الموازنة العامة، مع بيان الاستثناءات التي أدخلت عليها، وذلك على النحو الآتي :

أ. الخلفية التاريخية لقواعد الموازنة العامة .

ب. قاعدة سنوية الموازنة العامة .

ج. قاعدة الشمول أو (عمومية الموازنة) .

د. قاعدة وحدة الموازنة العامة .

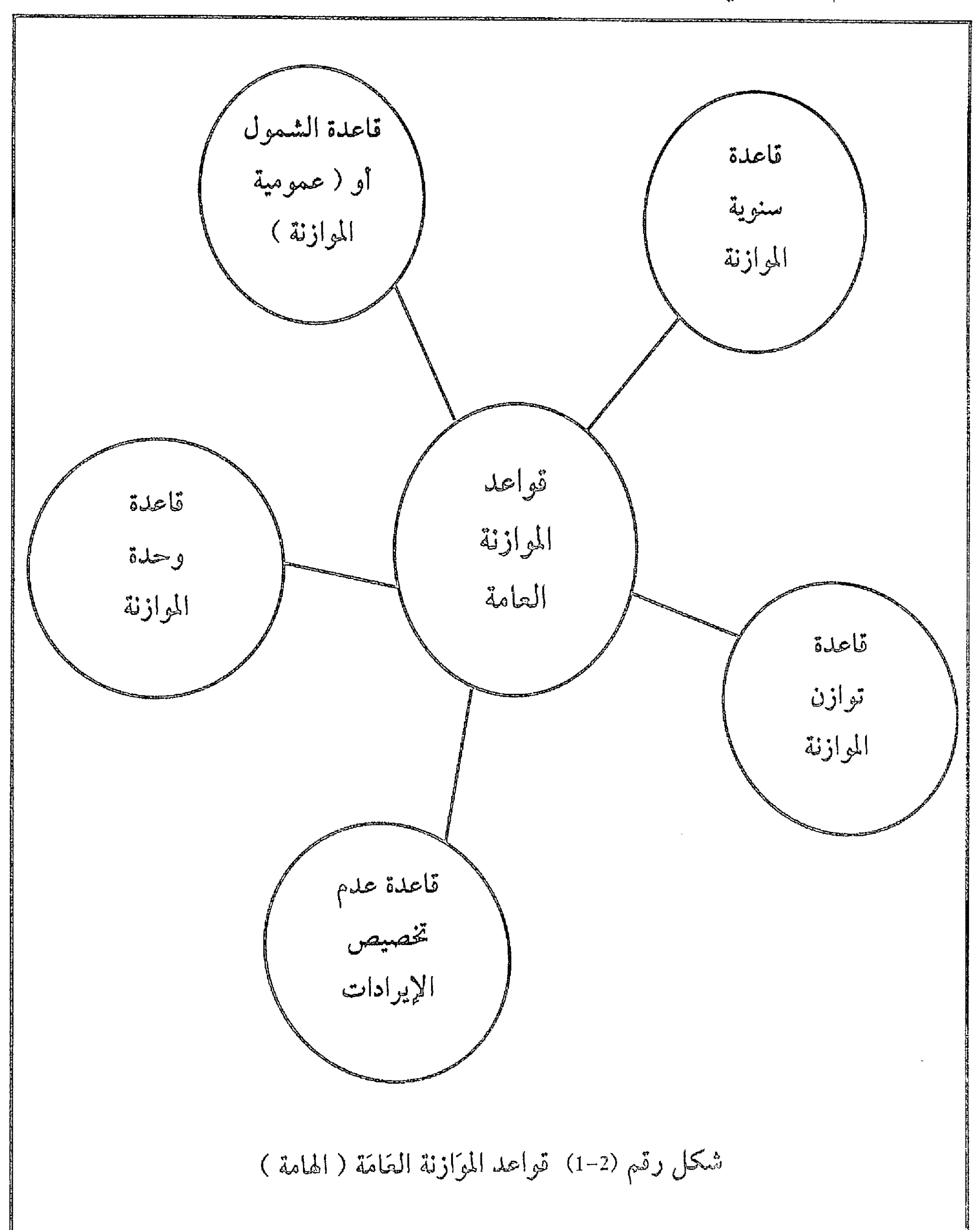
ه. قاعدة عدم تخصيص الإيرادات .

و. قاعدة توازن الموازنة العامة .

ز. مقارنة بين قواعد الموازنة العامة .

ح. مدى تطبيق قواعد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية .

ونقدم في ما يلي شرحاً لهذه الموضوعات.



شكل رقم (2-1) قواعد الموَازنة العَامَة (الهامة)

أ. الخلفية التاريخية لقواعد الموازنة العامة

تم وضع معظم قواعد الموازنة العامة خلال القرن التاسع عشر الميلادي، [1] وذلك عندما كانت مالية الدولة محدودة، ومحايدة وتتجنب التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، إلا في حدود ضيقة، وعندما كانت وظائف الدولة مقتصرة على وظائف الدولة الحارسة (وهي الدفاع عن البلاد ضد الغزو الخارجي، وإقامة العدل، وحفظ الأمن، والعلاقات الخارجية « الدبلوماسية) . وقد لاقت هذه القواعد عند وضعها، تأييداً واحتراماً كبيرين من علماء المالية العامة، لدرجة أن الخروج عليها، وعدم التقيد بها، كان يعتبر تقصيراً من قبل الحكومة، تلام عليه، ويدعو لانتقادها . إلا أن الأحوال تغيرت، منذ الحرب العالمية الأولى، فقد زادت وظائف الدولة عما كانت عليه سابقاً، واتسع نشاطها، وكثر تدخلها، فأصبحت (الدولة) تتدخل لتؤثر على سير الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ولتعالج آثار الأزمات الاقتصادية، والحروب، ولتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية (في الدول النامية) . وهذا مما استدعى، إعادة النظر في تلك القواعد، التي وضعت لدولة ذات موازنة صغيرة، ولها دور محدود جداً في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وقد اختلفت وجهات النظر، بخصوص القواعد العامة للموازنة، فمن المفكرين من يرى ضرورة التخلص من هذه القواعد، والاستغناء عنها، وعدم التقيد بها، [2] خصوصاً بعد تغير دور الدولة في الحياة الاقتصادية، واتساع نطاق وظائفها . أما الفريق الآخر من المفكرين، فيرى أن هذه القواعد، لا تخلو من المنافع والفوائد، وأن من الأفضل تطويرها، وتحديد الاستثناءات التي أدخلت عليها . ويعتبر هذا الرأي، هو السائد في الوقت الحاضر، في كثير من الدول، وبين عدد كبير من المفكرين .

ب. قاعدة سنوية الموازنة العامة

1. مفهوم قاعدة السنوية ومبرراتها :

تنص هذه القاعدة على أن تكون المدة التي توضع لها الموازنة العامة لسنة من

---

(1) وضعت قواعد الموازنة في الغرب بواسطة مفكرين من فرنسا وانجلترا وألمانيا وغيرها من الدول الأوروبية .

(2) خطار شبلي، العلوم المالية –الموازنة، (بيروت، د.ن، 1965)، ص 27

الزمن، وبأن تكون موافقة السلطة التشريعية عليها سنوياً . أما سبب تحديد هذه المدة بسنة فيعود لاعتبارات مالية، وإدارية وسياسية، هي كما يلي :

أ. الإعتبارات المالية :

لو نظمت الموازنة لمدة أطول من سنة، لسنتين أو لثلاث سنوات مثلا، لكان من الصعب تقدير النفقات والإيرادات، وذلك بسبب الظروف، والتغيرات غير المتوقعة، كالتغيرات التي قد تطرأ على الأسعار، أو على اقتصاد البلاد، بوجه عام، في المستقبل. أما إذا وضعت الموازنة العامة لمدة أقل من سنة، لمدة أربعة أو ستة شهور، فإن هذا يؤدي إلى تفاوت بين الإيرادات والنفقات . فالسنة مكونة من أربعة فصول، ولكل فصل من هذه الفصول محاصيله الزراعية، وإيراداته المتنوعة، فقد ترتفع الإيرادات ارتفاعاً كبيراً في بعض الفصول (كفصلي الربيع والصيف)، بينما تنخفض في فصول أخرى (كفصلي الخريف والشتاء)، ولذا تصعب المقارنة بين إيرادات هذه الموازنات في المستقبل . وقد تؤدي زيادة الإيرادات في بعض الفصول إلى التبذير، وزيادة الإنفاق. ومن جهة أخرى، فبينما تتغير إيرادات الدولة حسب الفصول، فان نفقاتها تتصف بالانتظام، ولا سيما نفقات الرواتب والأجور، وغيرها من النفقات العادية (المتكررة). ولذا، ولغرض إيجاد توازن بين النفقات والإيرادات، فقد رؤي أن تعد الموازنة العامة، لمدة سنة كاملة، تتضمن الفصول الأربعة، والموارد الموسمية، التي قد تتخللها .

ب. الإعتبارات الإدارية :

تتطلب عملية إعداد الموازنة العامة، من قبل السلطة التنفيذية والموافقة عليها من قبل السلطة التشريعية، وقتاً طويلاً . إذ تتراوح المدة، في معظم دول العالم، من أربعة إلى ستة شهور، وأحياناً تتطلب مدة أطول من ذلك، ولا سيما في الدول الكبرى ذات الموازنات الضخمة (كالولايات المتحدة الأمريكية)، ولذا فان تقصير السنة المالية إلى مدة أقل من سنة، سيؤدي إلى إشغال السلطة التنفيذية، بصورة مستمرة، في عمليات إعداد الموازنة العامة ولا يعطيها الوقت الكافي لتنفيذ المشاريع . أما إذا وضعت الموازنة العامة لمدة أطول من السنة (لسنتين أو ثلاث سنوات)، فان

تقديرات النفقات والإيرادات لا تكون دقيقة، وبعيدة عن الواقع، وذلك بسبب التغيرات التي تطرأ على الأوضاع الاقتصادية في البلاد، من حالة ازدهار، إلى حالة ركود، والتي يصعب التنبؤ بها .

ج. الإعتبارات السياسية :

لكي تتمكن السلطة التشريعية، من مراقبة السلطة التنفيذية، بخصوص تنفيذ الموازنة العامة، فلا بد من الرجوع إلى السلطة التشريعية، لاطلاعها على ما تم بشأن تنفيذ موازنة العام الماضي، ولأخذ موافقتها على موازنة السنة المالية المقبلة . ولكي تكون الرقابة فعالة، فقد رؤي أن تكون الموازنة العامة لمدة سنة، وإلا فانه إذا وضعت (الموازنة) لمدة أطول من سنة، فان الرقابة تكون ضعيفة وغير مجدية، أما إذا وضعت الموازنة العامة لمدة أقصر من سنة، فان الرقابة تصبح شديدة، ومرهقة، وتؤدي إلى تعطيل إنجاز الإعمال .

بداية السنة المالية ونهايتها :

هناك اتفاق بين معظم دول العالم، على أن تكون مدة الموازنة اثنا عشر شهراً (سنة)، لكن هناك اختلافات بين تلك الدول بشأن التقويم المتبع للسنة المالية، إذ تتبع دول العالم تقاويم مختلفة كالتقويم الميلادي، أو الهجري . وغير ذلك من التقاويم . أما بخصوص تحديد بداية السنة المالية ونهايتها، فهناك اختلافات ايضاً بين دول العالم في هذا الشأن . إذ يراعى، عادة، النشاط الاقتصادي في البلاد، والظروف السياسية والاجتماعية فيها . وتختار كل دولة.[1] التوقيت الذي يناسب أوضاعها من النواحي الاقتصادية، والسياسية والاجتماعية .

---

(1) تغيرت بداية السنة المالية للمملكة العربية السعودية عدة مرات منذ تأسيسها، وذلك على النحو الآتي :

- حددت بداية السنة المالية في ميزانية 1350هـ (أول ميزانية سنوية للمملكة) في شهر شعبان ونهايتها في شهر رجب .
- تغيرت بداية السنة المالية في ميزانية 1350هـ (أول ميزانية سنوية للمملكة) في شهر شعبان ونهايتها في شهر رجب ==

2. **استثناءات قاعدة سنوية الموازنة العامة :**

تحصل، أحياناً، بعض الاستثناءات على قاعدة سنوية الموازنة العامة وتعود أسبابها لاعتبارات عملية مؤقتة، أو لتطور وظيفة الدولة، من الدولة الحارسة (المحايدة)، إلى الدولة المتدخلة في النواحي الاقتصادية والاجتماعية . وقد أدى هذا التطور إلى الخروج عن قاعدة السنوية، ولكنه لم يؤد إلى إلغاء القاعدة كلية . ويمكن تقسيم الاستثناءات من القاعدة إلى قسمين هما، الموازنات والاعتمادات لأطول من سنة،وفيما يلي توضيحاً لهما .

أ. **الموازنات والاعتمادات لأقل من سنة :**

وتشمل ما يلي :

1. **الموازنة الإثني عشرية :**

وهي الموازنة التي تحضر لمدة شهر واحد، أي لجزء من اثني عشر جزءاً (1/ 12) من السنة. ويؤخذ بمثل هذه الموازنة في حالة تأخر تصديق السلطة التشريعية على الموازنة العامة في موعدها المحدد . ويعود سبب التأخير، إما إلى ظروف اقتصادية وسياسية غير عادية تواجه البلاد أو إلى تأخر السلطة التنفيذية في تحضير الموازنة، أو إلى عدم إعطاء السلطة التشريعية الوقت الكافي لدراسة ومناقشة الموازنة، وتبعاً لذلك

== - تغيرت بداية السنة المالية في سنة 1374 هـ فأصبحت تبدأ في أول شهر رجب وتنتهي في آخر يوم من أيامها في نهاية شهر ذي الحجة .

- تغيرت بداية السنة المالية في سنة 1378 هـ فأصبحت تبدأ في أول شهر رجب وتنتهي بنهاية شهر جمادى الثانية .

- تغيرت في سنة 1406 هـ، فأصبحت تبدأ في اليوم الأول من برج الجدي (وهذا يطابق بداية السنة حسب التقويم الميلادي) .

أما بالنسبة للسنة المالية للدول العربية، فقد أوصى المؤتمر العربي السادس للعلوم الإدارية الذي عقد في عام 1972 م بتوحيد بداية السنة المالية ونهايتها في موازنات الدول العربية، وتمشياً مع هذه التوصية، فقد غيرت معظم الدول العربية مواعيد بداية ونهاية موازناتها، وأصبحت سنتها المالية تبدأ مع بداية السنة المالية الميلادية (من أول كانون الثاني – يناير) وتنتهي بانتهائها (بانتهاء شهر كانون الأول – ديسمبر) ومن هذه الدول الأردن، سوريا، مصر، والبحرين، وليبيا.

فان موافقة السلطة التشريعية على الموازنة لابد أن تتأخر مدة من الوقت، عن الموعد المحدد لبداية السنة المالية . وفي هذه الحالة، ولضمان سير أعمال الجهاز الحكومي، فان الحكومة تلجأ إلى إصدار الموازنة الإثني عشرية.(1) وتحدد أرقام الاعتمادات لهذه الموازنة على أساس أخذ جزء من اثني عشر جزءاً من أرقام موازنة السنة السابقة، لجميع الوزارات والمصالح الحكومية، كما يسمح بجباية الإيرادات خلال مدة الشهر المذكور، وتستمر الحكومة في ذلك (إصدار موازنة اثني عشرية)، حتى صدور الموازنة العامة الجديدة للدولة . ويجدر التنويه، بأنه لا تؤخذ، بعين الاعتبار، عند تقدير أرقام الموازنة الإثني عشرية، المشاريع (الجديدة)، وإنما يصار إلى تقدير الاعتمادات اللازمة للنفقات (المتكررة، أو الإدارية والتشغيلية والمشاريع تحت التنفيذ) . وتعتبر هذه الاعتمادات جزءاً من الاعتمادات التي تظهر، فيما بعد، في الموازنة العامة للدولة (الجديدة). وتعامل، وكأنها سلفة على الموازنة العامة الجديدة بعد صدورها .

ومن الانتقادات التي توجه إلى هذا النوع من الموازنة هو اعتمادها، عند التقدير، على ظروف وأحوال سابقة، (موازنة السنة الماضية)، التي ربما قد تختلف عن ظروف الموازنة التي ستكون للسنة المالية المقبلة . وقد تتضمن،أحياناً، أنواعاً من النفقات التي لا توجد لها بنود، ولا اعتمادات في موازنة السنة المالية المقبلة، ومن شأن هذا، أن يحمل إدارات الموازنة العامة والمالية، الكثير من المتاعب الإدارية والمحاسبية المتعلقة بتصحيح القيود الحسابية، وذلك عند صدور الموازنة العامة الجديدة .

---

(1) تضمنت المادة (37) من نظام مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية الصادر سنة 1377 هـ، على جواز إصدار ميزانية اثني عشرية، إذ أن نص المادة (37) هو كما يلي :

« يصدق مجلس الوزراء سنوياً نظاماً بميزانية الدولة، يشمل على تخمينات الواردات والمصاريف لتلك السنة، ويرفع للملك لتصديقه، فإذا حلت أسباب اضطرارية دون تصديق الميزانية، وجب السير على ميزانية السنة السابقة بنسبة إثني عشرية، حتى صدور الميزانية الجديدة » .

يجدر التنويه إلى أن ميزانية السنة المالية 1406/ 1407 هـ للمملكة العربية السعودية كان قد تأجل إصدارها، واستمر العمل بميزانية السنة المالية 1405/ 1406 هـ بنسبة إثني عشرية، لمدة عشرة شهور، وبهذا تكون المملكة قد طبقت الميزانية الإثني عشرية، لمدة عشرة شهور وتكون مدة ميزانية السنة المالية 1406/ 1407 هـ هي عشرة شهور فقط .

2. الموازنة لبضعة أشهر :

تلجأ بعض الدول أحياناً، إلى إعداد موازنات لبضعة أشهر (لمدة أقل من سنة)، وتعتمد تلك الموازنات من السلطات التشريعية في تلك الدول، وتشتمل على جميع بنود النفقات في الموازنات العادية (كالرواتب، واللوازم، والصيانة، والمشاريع ....) ويحدث ذلك عندما تكون هناك ظروف اقتصادية وسياسية معينة (صعبة) تمر بها البلاد . وفي أحيان أخرى، عندما تغير الدولة موعد بداية ونهاية السنة المالية فيها، مثال ذلك، إذا كانت السنة المالية، في دولة ما تبدأ في الشهر الرابع (نيسان/ ابريل) من السنة المالية، وتنتهي في الشهر الثالث (آذار/ مارس) من السنة التالية، وان تلك الدولة، قد قررت إن تغير موعد بداية ونهاية السنة المالية لها، لتطابق سنتها المالية مع بداية ونهاية السنة الميلادية، فتقوم هذه الدولة بإعداد موازنة عامة لها لمدة تسعة شهور (من 4/1 – 12/31) في السنة الأولى، وتعد في السنة القادمة موازنة عامة لمدة اثني عشر شهراً (من 1/1 –12/31).

3. الإعتمادات الإضافية :

لما كانت أرقام الموازنة العامة هي عبارة عن أرقام تقديرية لمدة سنة مقبلة، فقد يحدث أثناء السنة المالية، أن يظهر أن الاعتمادات المخصصة لبند من البنود، أو لنوع من الإنفاق، غير كافية، فيظهر عجز واضح على هذا البند، وفي مثل هذه الحالة، ولتغطية العجز الحاصل على هذا البند، وعلى البنود الأخرى، فانه يلجأ إلى إضافة اعتمادات جديدة إلى الاعتمادات السابقة، وتسمى هذه الاعتمادات، بالاعتمادات التكميلية، وقد تحدث، أثناء السنة المالية، ظروف طارئة، أو حاجات جديدة، تستدعي أنفاق بعض الأموال، على وجه ومن وجوه الإنفاق، التي لم يكن قد خصص لها اعتمادات في الموازنة العامة ولذا فانه يجري تخصيص اعتمادات جديدة لها، تضاف إلى الموازنة، وتدعى هذه الاعتمادات بالاعتمادات الاستثنائية.[1] وتعتبر الاعتمادات الإضافية[2] من استثناءات قاعدة السنوية، لأنها تكون لمدة أقل من سنة، فهي تبدأ بعد بداية السنة المالية، وتنتهي مع نهايتها .

---

(1) خطار شبلي، مرجع سابق، ص 55 .

(2) تتم عملية إضافة اعتمادات جديدة على الموازنة العامة، إثناء السنة المالية، بإصدار ملحق، أو ملاحق للموازنة العامة (في بعض الدول العربية) .

ب. الموازنات والاعتمادات لأطول من سنة :

وتشمل ما يلي :

1. الموازنات لسنتين أو أكثر :

تعد بعض الدول موازنات لمدة سنتين أو أكثر، وذلك لمواجهة ظروف اقتصادية وسياسية معينة، ومثل هذه الحالات قليلة ونادرة، إلا أنها حدثت في بعض الدول .[1] وتعتبر هذه الموازنات خروجاً على قاعدة سنوية الموازنة العامة، لأنها تمتد لمدة أطول من سنة.

2. إعتمادات البرامج:[2]

تقوم الحكومات، إلى جانب تنفيذ المشاريع العادية الصغيرة، التي تنتهي مع نهاية السنة المالية، بتنفيذ مشاريع إنمائية كبيرة، يحتاج تنفيذها إلى عدد من السنوات، كبناء السدود، والمطارات، والموانئ، وغيرها من المشاريع الكبيرة، ولما كان تنفيذ هذه المشاريع يستغرق وقتا طويلاً ويحتاج إلى عمل متواصل، لذا فقد خرجت كثير من الحكومات عن قاعدة السنوية، فأخذت توافق على تنفيذ هذه البرامج والمشاريع، بصورة مبدئية، ثم بالتعهد بتمويلها حسب خطة تمويل مقترحة، يصار فيها إلى رصد الاعتمادات، سنة بعد سنة، وإلى تدويرها، إلى حين انتهاء البرامج، أو المشاريع، (الموافق على تنفيذها) .

وقد وضعت كثير من الدول النامية خططا للتنمية الاقتصادية، تضمنت مشاريع إنمائية، يتطلب تنفيذها مدة خمس سنوات أو أكثر، وذلك لتنمية اقتصادها، ورفع مستوى الدخل لمواطنيها .

---

(1) طبقت دولة بنما نظام الموازنة لمدة سنتين عام 1935، وكذلك دولة السويد لمدة خمس سنوات عام 1937م . ويطلق عليها أحيانا الموازنة الدورية .

(2) تعتبر اعتمادات البرامج من استثناءات قاعدة السنوية، لان اعتمادات وأرصدة البرامج لا تنتهي بنهاية السنة المالية، ولكنها تدور وتنقل إلى السنة المالية التالية حتى نهاية البرامج، وبهذا فإنها تمتد لبضع سنوات .

3. الإعتمادات الثابتة (أو الدائمة) :

هي الاعتمادات التي تجيزها السلطة التشريعية لعدة سنوات، أو لمدة طويلة، وتبقى أرقامها ثابتة بدون أية تغيرات خلال تلك المدة، ولا تعرض سنويا على السلطة التشريعية لإجازتها .[1]

ج. قاعدة الشمول أو (عمومية الموازنة)

1. مفهوم قاعدة الشمول :

تقضي هذه القاعدة بأن يذكر (يدوّن) في وثيقة الموازنة العامة، جميع إيرادات الدولة، أيا كان مصدرها، وجميع نفقاتها، مهما كانت أنواعها، ولا تسمح بخصم نفقات وزارة أو مصلحة، من إيراداتها . وبعبارة أخرى فإن هذه القاعدة، تهدف إلى أن تكون موازنة الدولة شاملة لجميع نفقاتها، ولجميع إيراداتها، ولا تجيز إجراء المقاصة بين النفقات، والإيرادات، لأية وزارة، أو مصلحة، من مصالح الدولة .

وبموجب قاعدة الشمول، فإذا فرضنا إن إيرادات الجمارك في المملكة العربية السعودية، قدرت للسنة المالية 1408 / 1409 هـ بمبلغ (7000) مليون ريال، وقدرت نفقات مصلحة الجمارك لنفس السنة بمبلغ (2000) مليون ريال، فانه يقيد مبلغ (7000) مليون ريال في جداول الإيرادات، بينما يقيد مبلغ (2000) مليون ريال في جداول النفقات .

وتتناقض قاعدة الشمول مع قاعدة الناتج الصافي [2] التي تنص على أن يقيد في

---

(1) من أمثلة الاعتمادات الثابتة (أو الدائمة) في بريطانيا، نفقات البلاط الملكي، وفوائد الدين العام، ورواتب القضاة، ومعاشات التقاعد .

انظر حسن عواضه، المالية العامة، (بيروت، دار النهضة العربية، 1983)، ص 100 .

(2) سبقت قاعدة الناتج الصافي، من الناحية التاريخية، قاعدة الشمول التي ظهرت في القرن التاسع عشر الميلادي، وطبقتها (قاعدة الشمول) فرنسا في عام 1822 م، وبريطانيا في عام 1853 م، أما في الدول الإسلامية، فقد عرفت قاعدة الناتج الصافي، فكان الوالي ينفق من حصيلة الجباية على أمور ولايته، ويرسل ما يتبقى إلى الخليفة . وكانت الدولة العثمانية تسير على الطريقة نفسها (انظر حسن عواضه، مرجع سابق، ص 62).

ولقاعدة الناتج الصافي بعض المزايا منها : ==

موازنة الدولة صافي الإيرادات، وصافي النفقات، وتسمح هذه القاعدة بأن تخصم نفقات كل وزارة من إيراداتها بحيث لا يقيد في الموازنة إلا صافي الإيرادات، إذا كانت الوزارة قد حققت فائضاً، وصافي النفقات في حالة وجود عجز . وفي مثال مصلحة الجمارك (المذكور آنفاً)، فإن ما يقيد هو مبلغ (5000) مليون ريال في جداول الإيرادات، ولا تقيد نفقات المصلحة المقدرة بمبلغ (2000) مليون ريال في جداول النفقات .

ولقاعدة الشمول بعض المزايا والعيوب، سنبينها في ما يلي :

2. مزايا قاعدة الشمول :

أ. تسهيل عملية مراقبة السلطة التشريعية على الإيرادات، والنفقات، وذلك لأن جداول الموازنة العامة تتضمن جميع الإيرادات والنفقات للدولة .

ب. تبين الأوضاع المالية على حقيقتها، فتقيد، بموجبها، الإيرادات، وتكاليف كل نوع من أنواع النفقات .

ج. تساعد على التقليل من الإسراف والتبذير، في أموال الدولة، لأن الاعتمادات المخصصة للإنفاق، محددة، ولا يجوز تجاوزها عند الصرف .

== (أ) إنها تسهل المعاملات المالية، وتختصر مراحلها، فتقوم الوزارة بالإنفاق على حاجاتها مما لديها من إيرادات، دون اللجوء إلى العمليات الطويلة التي يتطلبها صرف مستند من المستندات .

(ب) أنها تبين بسرعة إن كانت الوزارة، أو المصلحة، مصدر إيراد، أو باب إنفاق للدولة .

أما عيوب قاعدة الناتج الصافي فهي :

(أ) أنها تشجع على الإسراف والتبذير، فالوزارات تحاول أن تقلل في تقديرات إيراداتها، وتزيد في تقديرات نفقاتها ليتوفر لديها فائض من الأموال لتنفقها حسب الأغراض التي تراها مناسبة

(ب) أنها تقلل من رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة، لأنها تؤدي إلى إخفاء قسم من الإيرادات والنفقات عن السلطة التشريعية، لأن نفقات الوزارات التي تحصل على إيرادات، لا تظهر في الموازنة، كما لا يظهر أيضا ما سيغطيها من إيرادات، وبهذا فان رقابة السلطة التشريعية تبقي محدودة في بعض الأبواب .

3. **عيوب قاعدة الشمول :**

أ. أنها تلزم كل وزارة ومصلحة حكومية بأن تقيد في جداول الإيرادات، وفي جداول النفقات، تفاصيل كثيرة عن أنواع الإيرادات والنفقات، والتي قد لا تكون لها في بعض الأحيان قيمة كبيرة أو أهمية تذكر .

ب. لا تشجع المصالح والمرافق على بذل الجهد والعمل على زيادة الإيرادات، لأن تلك المصالح والمرافق، تعلم سلفاً، بأنها لن تستفيد كثيراً من هذه الإيرادات لتحسين الأوضاع والأداء فيها، إذ إن الإيرادات تتحول رأساً بعد تحصيلها، إلى خزينة الدولة . (ومثال ذلك قيام المكتبات العامة بتنظيم المعارض بقصد تحقيق زيادة في إيراداتها) [1] .

4. **استثناءات قاعدة الشمول :**

إتسعت أعمال الدولة، وزاد تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية بعد الحرب العالمية الأولى، فأخذت عدة دول تقوم بتنفيذ مشاريع صناعية وزراعية، إما لوحدها، أو بالاشتراك مع القطاع الخاص . وذلك بالمساهمة في تنفيذ بعض المشاريع (وقد دعت هذه الظاهرة، رجال الاقتصاد، إلى تسمية الاقتصاد الحديث بالاقتصاد المختلط، لأن القطاعين العام والخاص يتعاونان معاً في القيام بتنفيذ المشاريع الإنتاجية).

ونظراً لاتساع دور الدولة في الحياة الاقتصادية، فقد أصبح من الصعب أن تخضع جميع نشاطاتها إلى قاعدة الشمول في نطاق الموازنة العامة، يضاف إلى ذلك، أن إدارة بعض المشاريع الحكومية أصبحت تتطلب اتباع طرق المحاسبة التجارية، التي تختلف بدورها عن طريق المحاسبة الحكومية، التي تتصف، عادة، بكثرة القيود المالية، المفروضة على عقد، صرف، النفقات . وهذا أدى إلى إنشاء المؤسسات العامة، لإدارة هذه المشروعات، واستوجب منحها نوعاً من الاستقلال الإداري والمالي في إدارة شئونها، وذلك لتمكينها من القيام بمهامها، ولتحقيق أهدافها، بدرجة عالية من

---

(1) عبد الكريم بركات وحامد دراز، علم المالية، (الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 1972)، ص 59 .

الكفاءة والفاعلية .[1] أما بالنسبة لاستثناءات قاعدة الشمول، فاهمها الموازنات المستقلة، والموازنات الملحقة، وبقايا قاعدة الناتج الصافي، وفيما يلي توضيح هذه الاستثناءات .

أ. الموازنات المستقلة :

هي موازنات المؤسسات العامة التي لها شخصية معنوية (اعتبارية)، وتمنحها الدولة نوعاً من الاستقلال في إدارة شئونها المالية والإدارية، لكي تتمكن من القيام بأعمالها بسهولة، وبسرعة، حسب الأنظمة والتعليمات الخاصة بها، وتشمل المؤسسات العامة التي لها صفة زراعية، أو تجارية، أو مالية . ومن الأمثلة على الموازنات المستقلة في المملكة العربية السعودية، موازنة مؤسسة النقد العربي السعودي.

أما وجه الخروج، عن قاعدة الشمول، في موازنات المؤسسات المستقلة، فيتمثل في أن إيرادات ونفقات هذه المؤسسات لا تقيد بالتفصيل في الموازنة العامة للدولة، فلا تتضمن وثيقة الموازنة العامة إلا الأرصدة المدينة، في حالة وجود عجز في الموازنة المستقلة، حيث يصار إلى رصد اعتمادات لها في جداول النفقات في الموازنة العامة لتغطية هذا العجز، ويكون ذلك، على شكل إعانات لتلك المؤسسات (تدرج الإعانات للمؤسسات العامة في موازنة المملكة في فصل خاص في الموازنة العامة، ويسمى الفصل إعانة المؤسسات العامة) . أما الأرصدة الدائنة[2] . التي تتمثل في تحقيق فائض في الإيرادات، فان المؤسسة المستقلة تحتفظ به، عادة، لنفسها، لتتوسع في خدمتها ونشاطاتها مستقبلا .

ب. الموازنات الملحقة :

هي موازنات بعض المؤسسات العامة التي تغلب عليها الصبغة التجارية، أو الصناعية، أو الاجتماعية، أو التعليمية . وتمنحها الدولة الاستقلال المالي، ولا

---

(1) ينطبق هذا الوضع بدرجة كبيرة على الدول النامية وعلى بعض الدول المتقدمة

(2) من المعلوم أن المؤسسات المستقلة تحقق عجزاً في موازناتها، ولذا فان حالة وجود عجز تعتبر حالة مألوفة في الدول النامية، اما تحقيق فائض في الايرادات، فهذه تعتبر حالة نادرة، وغير مألوفة .

تتمتع بالشخصية الاعتبارية (المعنوية) المستقلة عن الدولة . [1] وتظهر مع الموازنة العامة للدولة، كأجزاء ملحقه بوثيقة الموازنة العامة للدولة . ومن الأمثلة على الموازنات الملحقة في المملكة العربية السعودية، موازنة معهد الإدارة العامة، وموازنة جامعة الملك سعود (الرياض سابقاً)، وموازنة المؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية .

أما وجه الخروج في الموازنات الملحقة عن مبدأ الشمول، فينحصر في أن إيراداتها ونفقاتها لا تدرج في جسم (صلب) وثيقة الموازنة العامة، إذ لا تظهر إيراداتها، ولا نفقاتها بالتفصيل، في جداول الإيرادات العامة، وجداول النفقات العامة، وإنما تظهر فقط أرصدتها الدائنة إذا حققت فائضا في الإيرادات، وأرصدتها المدينة إذا حققت عجزاً إيراداتها .

ج. بقايا قاعدة الناتج الصافي :

يلاحظ في الدول التي تطبق قاعدة الشمول، انه لا تزال هناك بعض البقايا من قاعدة الناتج الصافي، لم يتم التخلص منها نهائياً، ومن أمثلة ذلك، انه إذا منح دافعو الضرائب إعفاء جزئياً بنسبة (5٪) مثلاً من قيمة الضريبة لتشجيعهم على القيام بتسديد ما عليهم من الضرائب، ضمن مهلة قانونية محددة، فان مقدار الحسم (الإعفاء الجزئي) هذا، يخصم من القيمة الإجمالية للضريبة، ويسجل فقط المبلغ الصافي في جداول الإيرادات . ويدخل ضمن هذا الاستثناء، تعويضات القناصل الفخريين . [2]

---

(1) لمزيد من المعلومات عن الموازنات المستقلة والملحقة ولمعرفة كيفية التفريق بينهما يرجى الاطلاع على ما كتب حول هذا الموضوع ضمن الفصل السادس (قسم التفريق بين الموازنات المستقلة والموازنات الملحقة)

(2) من أمثلة ذلك ما هو متبع في لبنان، إذ يستوفي القناصل الفخريون، من إيرادات القنصليات (الفخرية) ما يتوجب لهم من تعويضات (مكافآت)، ولا يحولون إلى خزينة الدولة، إلا الرصيد المتبقي بعد حسم هذه التعويضات (المكافآت) . انظر : حسن عواضه، مرجع سابق، ص 65

د. قاعدة وحدة الموازنة

1. مفهوم قاعدة الوحدة :

تنص قاعدة الوحدة بأن تدرج جميع إيرادات الدولة، ونفقاتها، في موازنة واحدة، وتظهر في وثيقة واحدة (أو مجلد واحد) .

وحسب مقتضيات هذه القاعدة، فإن جميع الإيرادات تدرج في الجدول الخاص بالإيرادات، وجميع النفقات تذكر في الجدول الخاص بالنفقات، ويكون الجدولان منفصلين، وغير متداخلين، ويظهران في وثيقة واحدة . وان تطبيق هذه القاعدة، يعني عدم تعدد موازنات الدولة .

2. مزايا قاعدة الوحدة :

إن تطبيق قاعدة الوحدة يحقق المزايا التالية :

أ. عرض الموازنة العامة للدولة بشكل واضح وبسيط، يجعل من السهولة التعرف على المركز المالي لها. (وذلك بمقارنة مجموع الإيرادات مع مجموع النفقات، ليتبين إن كانت الموازنة متوازنة أو أن فيها عجزاً أو فائضاً)

ب. تساعد السلطة التشريعية في ممارسة رقابتها، بشكل فعال، على الموازنة، وعلى أعمال السلطة التنفيذية، وذلك نتيجة لوجود موازنة واحدة للدولة . بينما يكون من الصعب ممارسة الرقابة، عندما تتعدد الموازنات، وتتوزع فيها إيرادات، ونفقات الدولة .

3. استثناءات قاعدة الوحدة :

نظراً لزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، ظهرت إدارات وأجهزة (مؤسسات) ذات صبغة تجارية وصناعية، ولذا ظهرت بعض المعارضة لفكرة وحدة الموازنة،[1] ووجد من يطالب بتعدد الموازنات، ويطلق عليهم أنصار تعدد

---

(1) بالرغم من الانتقادات الموجهة إلى قاعدة وحدة الموازنة فإنها لا تزال مطبقة، بدرجة كبيرة، في معظم دول العالم .

يقول العالم الفرنسي لوفنبرجر إن مبدأ الوحدة لم يعد يتلاءم والتطورات السياسية والاقتصادية التي طرأت على جميع البلدان . فقد كان هذا المبدأ مقبولا ووافيا بالغاية المتوخاة منه عندما==

الموازنات . وهؤلاء يؤيدون فكرة وضع موازنة خاصة لكل مؤسسة من المؤسسات العامة ذات الصبغة التجارية والصناعية، ويدعمون رأيهم بحجة إن وضع موازنة خاصة لكل مؤسسة، من شأنه أن يبين التكاليف الحقيقية لكل منها، وبعبارة أخرى، مقدار الربح والخسارة الناتجة من عمليات تلك المؤسسات، وعلى ضوء ذلك، تستطيع الحكومة أن تقرر إما التوسع، أو الإقلال، من ذلك النوع من النشاط العام، أو الإبقاء عليه، مع إصلاح وتحسين طرق إدارته .

أما بخصوص استثناءات قاعدة الوحدة فتشمل، الموازنات غير العادية، والموازنات المستقلة والملحقة، وسأوضح، فيما يلي، هذه الاستثناءات .

أ. الموازنات غير العادية :

يقسم علماء المالية العامة (التقليديون) نفقات الدولة إلى قسمين، نفقات عادية، ونفقات غير عادية. أما النفقات العادية فهي التي تتصف بكونها تتكرر سنة بعد أخرى، كنفقات تشغيل (تسيير) جهاز الدولة، المكون من الوزارات والمصالح الحكومية (كالصحة، والتعليم، والدفاع ...) ويطلق عليها، أحيانا، اسم النفقات المتكررة .

أما النفقات غير العادية،[1] فتتصف في الغالب بعدم التكرار، وتشمل نفقات المشاريع الإنمائية الكبيرة، ونفقات الحروب الطارئة .

أما الإيرادات فتقسم إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية . فالإيرادات العادية هي التي تتكرر كل سنة، وتتضمن إيرادات الرسوم، والضرائب المباشرة، وغير

==كانت وظائف الدولة محدودة ونفقاتها قليلة، إما وقد اتسعت وظائف الدولة وتضخمت نفقاتها فلم يعد مبدأ وحدة الميزانية مقبولا ولا نافعا .

انظر حسن عواضه، مرجع سابق، ص73 .

(1) أصبح من الصعب، في الوقت الحاضر، وضع حد فاصل بين النفقات العادية، والنفقات غير العادية، وذلك لأن بعض النفقات غير العادية كالمشاريع، أصبحت تتكرر سنوياً، في موازنات العديد من دول العالم . وكذلك الحال بالنسبة للإيرادات غير العادية، كالإعلانات الخارجية والقروض، اذ أصبحت تظهر سنوياً في موازنات العديد من دول العالم، وأصبحت تعتمد عليها في تغطية قسم من نفقاتها المتكررة، ومشاريعها الإنمائية .

المباشرة . أما الإيرادات غير العادية فهي التي لا تتكرر سنوياً، كالقروض، والإعانات الخارجية، والإصدار النقدي الجديد .

ويرى بعض المفكرين أن تعد للدولة موازنتين، موازنة عادية، تتضمن النفقات العادية، والإيرادات العادية، وموازنة غير عادية، تتضمن النفقات غير العادية، والإيرادات غير العادية . وتعتبر الموازنات غير العادية من استثناءات قاعدة الوحدة، لأنها توضع في موازنة مستقلة عن موازنة الدولة العادية، ولا تضاف أرقامها (أرقام إيراداتها ونفقاتها) إلى أرقام الموازنة العادية، وتظهر في وثيقة منفصلة عن وثيقة الموازنة العامة للدولة .

ب. الموازنات المستقلة:[1]

وهي موازنات المؤسسات العامة التي تنظم بشكل مستقل عن موازنة الدولة، وتظهر في وثائق (كتيبات) خاصة بها، منفصلة عن وثيقة الموازنة العامة للدولة . وتعتبر الموازنات المستقلة من استثناءات قاعدة الوحدة لأنها تصدر في وثائق منفصلة عن الموازنة العامة للدولة، وتعتمد (تقر) بواسطة مجالس الإدارة الخاصة بها .

ج. الموازنات الملحقة :[2]

وهي موازنات المؤسسات العامة التي تظهر ملتصقة بوثيقة (مجلد) الموازنة العامة للدولة، وتلحق بها (ومن هنا جاءت التسمية، إذ هي تظهر على شكل ملحق (ملاحق) بالموازنة العامة للدولة) . وتعتبر الموازنات الملحقة، من استثناءات قاعدة الوحدة على الرغم من وجودها ضمن وثيقة (مجلد) الموازنة العامة للدولة لأنها لا تدرج جميع إيراداتها، وجميع نفقاتها في الموازنة العامة، ولا تظهر بشكل تفصيلي في الجداول الرئيسية للإيرادات والنفقات العامة، وإنما يظهر الفرق بين إجمالي مصروفاتها. فإذا حققت المؤسسة فائضاً، فان الفائض يضاف إلى جداول الإيرادات العامة للدولة، وإذا حققت عجزاً، فانه يظهر في جداول النفقات العامة (على شكل إعانة، تقدمها الدولة لتلك المؤسسة) .

---

(1) ذكرنا سابقاً معلومات تفصيلية وكافية عن الموازنات المستقلة، (يمكن الرجوع إليها)

(2) ذكرنا سابقاً معلومات تفصيلية عن الموازنات الملحقة (يمكن الرجوع إليها)

ه. قاعدة عدم تخصيص الإيرادات

1. مفهوم قاعدة عدم التخصيص:[1]

يقصد بهذه القاعدة ألا يخصص إيراد معين لتغطية نوع معين من النفقات، وبعبارة أخرى فان جميع الايرادات تجمع وتقابل بمجموع النفقات العامة، فالإيرادات العامة يجب أن تحصل لصالح الدولة (بوجه عام) لتوزع على جميع أوجه الإنفاق، دون تحديد أو تخصيص، مورد معين من موارد الإيرادات، لتغطية نفقة معينة من أنواع النفقات . ولا يجوز بموجب هذه القاعدة (قاعدة عدم التخصيص)، تخصيص حصيلة الضريبة على السيارات مثلاً لإنشاء طرق جديدة، أو لصيانة الطرق الموجودة (القائمة حاليا)، كما هو متبع في بعض الدول (كالولايات المتحدة الأمريكية)، أو تخصيص الرسوم القضائية لنفقات المحاكم ووزارة العدل، أو رسوم المطارات، لنفقات الطيران المدني.

2. مزايا قاعدة عدم التخصيص:[2]

أ. تحقيق المساواة بين جميع النفقات العامة، دون إعطاء أفضلية لنفقة على أخرى بتخصيص إيراد معين لها .

---

(1) يطلق على هذه القاعدة، أحيانا، اسم قاعدة الشيوع، أو قاعدة شيوع الموازنة العامة.

(2) يجدر التنويه، أن هناك قاعدة مخالفة لقاعدة عدم التخصيص، وهي قاعدة التخصيص، وبموجب هذه القاعدة (قاعدة التخصيص) فانه يجوز تخصيص إيراد معين، من الإيرادات، للإنفاق على خدمة معينة من أنواع الخدمات، كتخصيص إيرادات البرق والبريد والهاتف، لخدمات البرق والبريد والهاتف (للجهاز الإداري المشرف على تقديم تلك الخدمات) .

ومن عيوب تطبيق قاعدة التخصيص (2) انه لو نقصت الايرادات المخصصة لتقديم خدمة معينة، فان هذا قد يؤدي إلى تقليل الخدمة ذاتها، أو إلى توقيفها، ومن شأن هذا الإجراء أن يضر بالمصلحة العامة . أما في حالة زيادة الايرادات المخصصة لتلك الخدمة، فقد تؤدي تلك الزيادة، إلى زيادة في النفقات، وحصول بعض الإسراف والتبذير، وان اتباع قاعدة التخصيص من شأنه أن يقلل من تقديم بعض الخدمات الأساسية التي لا تجلب إيرادات ذات أهمية كبيرة، لخزينة الدولة، مثل التعلم والصحة . كما أنها تستند إلى فكرة المنفعة الخاصة التي يجنيها دافع الرسم، أي أن المستفيد من الخدمة هو الشخص الذي يدفع الرسم أو الضريبة، لان إيرادات ذلك الرسم تخصص لتقديم تلك الخدمة لدافع الرسم . ويؤدي هذا الإجراء إلى حرمان الأخرين الذين لا يساهمون في تغطية تكاليف تلك الخدمة، فلا تقدم إعانات مثلاً إلى العجزة والفقراء المعدمين، لأنهم لا يساهمون في تمويل صندوق الضمان الاجتماعي (في أمريكيا مثلاً)

- Philip Taylor The Economies of Publie Finance , (New Yoek Mac Millan Co 1961) PP 32

- حسن عواضه، مرجع سابق، ص 67 .

ب. تساعد الحكومة على توزيع الإيرادات، على وجوه الإنفاق المتنوعة، حسب مبدأ الأولويات في الإنفاق . فتوفر الأموال اللازمة لإشباع الحاجات الهامة أولاً، ثم توزع الأموال المتبقية على الحاجات الأقل أهمية .

3. **استثناءات قاعدة عدم التخصيص :**

كثرت حالات الخروج على قاعدة عدم التخصيص، بسبب تطور مفهوم الدولة، واتساع نطاق تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وفيما يلي استثناءات قاعدة عدم التخصيص:[1]

أ. تخصيص بعض القروض للإنفاق على مشاريع معينة : يحدث أن توقع الحكومة على اتفاقية لاستلام قرض من القروض مع حكومة أخرى، أو مع مؤسسة دولية، لتمويل مشروع معين من المشاريع . وفي هذه الحالة، فان المبالغ المستلمة من القرض تخصص للإنفاق على المشروع المتفق على تنفيذه.

ب. تخصيص بعض الإيرادات لتسديد الدين العام: تلجأ بعض الحكومات الى هذا الأجراء، وهو تخصيص بعض أنواع الإيرادات (كالجمارك مثلاً) لتسديد المبالغ المقترضة، بقصد تشجيع المواطنين على الاكتتاب في القروض الداخلية، وللتأكد للدائنين، بإمكانية الدولة، على الوفاء بالتزاماتها، وبضمان تسديد الأموال المقترضة وفوائدها، ويحدث التخصيص، أحياناً، للقروض الخارجية، عندما يكون مصدر القروض دولا أجنبية أو مؤسسات دولية .

ج. تخصيص بعض الإيرادات لمؤسسات عامة ذات شخصية معنوية : مثال ذلك تخصيص (3٪) من إيرادات الجمارك لجامعة أو مؤسسة علمية في بلد ما . وتدفع نتيجة تحصيل هذه الإيرادات، للمؤسسة المخصصة لها، لتكون مورداً من موارد التمويل التي تعتمد عليها في ميزانيتها.

د. التخصيص لأغراض اقتصادية : مثال ذلك تخصيص حصيلة رسوم الإنتاج الصناعي لرفع مستوى الإنتاج الصناعي، أو لتحسين أنواع معينة من

(1) خطار شبلي، مرجع سابق، ص 37

المنتجات. أو تخصيص حصيلة ضريبة معينة على المزارعين لتحسين الإنتاج الزراعي، وتشجيعه، عن طريق تقديم أسمدة، وبذور جيدة، بأسعار رمزية .

ه. تخصيص أموال الهبات والوصايا لغايات معينة : يهب أو يوصي بعض الأغنياء، أحياناً، مبالغ من الأموال لغايات معينة، كبناء مسجد، أو مدرسة، أو مستشفى، أو متحف، وفي مثل هذه الأحوال، فإن المبالغ تخصص في الموازنة، للغايات التي قدمت من أجلها، احتراماً لرغبة الواهبين، أو الموصين، وتشجيعاً للمواطنين على المساهمة في هذه المشاريع .

و. قاعدة توازن الموازنة العامة

1. مفهوم قاعدة توازن الموازنة العامة :

تنص قاعدة توازن الموازنة العامة على ضرورة تساوي جملة الإيرادات العامة العادية، مع جملة النفقات العامة العادية للدولة (سنوياً)، وان لا تكون هناك زيادة ولا نقصان فيها . وبعبارة أخرى، أن تكون النفقات العامة العادية [1] للدولة، في حدود إيراداتها العادية، [2] فلا يكون في الموازنة العامة للدولة عجز، ولا فائض، (يحصل عجز في الموازنة العامة للدولة عند زيادة إجمالي النفقات العامة لها عن إجمالي الإيرادات، ويحصل فائض في الموازنة عند زيادة إجمالي الإيرادات العامة عن إجمالي النفقات العامة) .

وتستند قاعدة توازن الموازنة على الفكر المالي التقليدي، الذي كان يرى ضرورة توازن الموازنة العام للدولة سنوياً . [3] وانه يجب عدم الاعتماد على الايرادات العامة غير العادية (القروض العامة، والإصدار النقدي الجديد) من أجل تغطية النفقات العامة العادية، كي لا يؤدي ذلك إلى مشكلات اقتصادية (والى خطر الإفلاس للدولة) .

---

(1) النفقات العامة العادية هي نفقات الجهاز الحكومي المتكررة، وتشمل الرواتب والأجور ونفقات التشغيل (ويستثنى منها نفقات الحروب والمشاريع الكبيرة)

(2) الإيرادات العامة العادية تشمل الضرائب، والرسوم، ودخل أملاك الدولة .

(3) علي لطفي، اقتصاديات المالية العامة، (القاهرة، مكتبة عين شمس، 1982) ص 248

2. مبررات قاعدة توازن الموازنة العامة في الفكر المالي التقليدي :

يبرر الفكر المالي التقليدي، وجهة نظره، بالنسبة لقاعدة توازن الموازنة العامة مبيناً بأنه إذا لم تتوازن الموازنة العامة، فإنها إما تحقق عجزاً تغطية الدولة عن طريق الاقتراض، أو الإصدار النقدي . أو تحقق فائضاً حيث يكون مجموع الايرادات أكبر من مجموع النفقات بالموازنة العامة للدولة، وكلاهما يدينه الفكر المالي التقليدي، ويعتبره ضاراً بالاقتصاد الوطني .

ففي حالة وجود عجز في الموازنة العامة، فانه يؤدي إلى زيادة حجم الدين العام، عندما يغطى عن طريق الاقتراض (الداخلي) يترتب عنه سحب الموارد من الاستثمار في القطاع الخاص، ولا سيما في الصناعة، والتجارة، وغيرها، وحرمان هذه القطاعات الاقتصادية من عوائد الاستثمارات التي كانت ستعود على المجتمع، لو استثمرت رؤس الأموال التي حصلت عليها الحكومات عن طريق الاقتراض . وفي نفس الوقت، فان الاقتراض الحكومي (الداخلي) لا يضيف طاقات إنتاجية للاقتصاد الوطني، وان الحكومات، بشكل عام، مبذرة، وتستخدم القروض العامة، عادة، لأغراض استهلاكية، إضافة إلى ذلك، إن الاقتراض يمثل عبئاً على الأجيال القادمة لصالح الأجيال الحاضرة . كما أنه يؤدي إلى زيادة النفقات العامة عند حلول أجل سداد أقساط القروض والفوائد عليها . أما بخصوص تغطية العجز بواسطة اللجوء إلى الإصدار النقدي، فان هذا الحل تكتنفه بعض المخاطر، منها انه قد يؤدي إلى التضخم، والى انخفاض قيمة النقود .

أما بالنسبة لحالة وجود فائض في الموازنة العامة؛ ففي رأي المفكرين التقليديين، فإن هذه الحالة لها مساوئ أيضا، منها إن وجود فائض يعني إن الحكومة استخدمت سلطاتها في فرض الضرائب[1]، وإنها سحبت من الأموال، عن طريق فرض الضرائب، مقداراً يفوق حاجة الدولة، الأمر الذي يترتب عليه زيادة في نفقات الدولة (وزيادة في تدخلها في الحياة الاقتصادية)، وقد لا تكون أوجه هذه النفقات ضرورية، وبذلك تصبح هذه النفقات أعباء دائمة في المستقبل، وسبباً في توليد عجز في الموازنة

---

(1) إذا كانت الحكومة تعتمد على الضرائب كمصدر أساسي من مصادر إيراداتها العامة

ضار باقتصاد البلاد . إضافة إلى ذلك، فان وجود فائض في الموازنة العامة، قد يعرقل النشاط الاقتصادي في البلاد، وذلك بدفعه نحو الانكماش، إذ يقل مقدار النفقات العامة، عن مقدار الايرادات العامة، التي تمثل (عادة) اقتطاعا من دخول الإفراد .[1]

3. **استثناءات قاعدة توازن الموازنة العامة :**

حرصت معظم دول العالم على الالتزام بتطبيق قاعدة توازن الموازنة العامة، طيلة القرن التاسع عشر، وأوائل القرن العشرين الميلادي، إلا أنها توقفت عن ذلك، على أثر الأزمة الاقتصادية الكبرى (الكساد الكبير الذي كان خلال الأعوام من 1929 م حتى عام 1932 م)، والحرب العالمية الثانية، ونتيجة لتطور مفهوم دور الدولة في الاقتصاد الوطني، وللفكر المالي الحديث، الذي سمح بالخروج على قاعدة توازن الموازنة العامة، وبعدم الالتزام بها، إذا كان الهدف هو علاج مشكلات الاقتصاد الوطني، كعلاج حالة الكساد والبطالة، وأصبح ينظر إلى موضوع التوازن الدوري (التوازن خلال عدة سنوات)، وتوازن الاقتصاد العام، بدلاً من التوازن السنوي للموازنة العامة، إما بخصوص استثناءات قاعدة توازن الموازنة العامة فهي، الموازنة الدورية، ونظرية العجز المتراكم .

أ. الموازنة الدورية :[2]

ظهرت هذه الموازنة نتيجة للمبدأ الاقتصادي القائل بأن هناك أزمات اقتصادية عامة تحدث بصورة دورية (في أوقات تتراوح بين «7» و«11» سنة)، فتحدث مرحلة ازدهار، تعقبها مرحلة أزمة اقتصادية (كساد)، ثم مرحلة ازدهار . ولمواجهة هذه الأحوال، وحيث إن بإمكان الدولة استخدام الوسائل المالية للتأثير في الاقتصاد، فقد فكر علماء المالية العامة بأن تضع الدولة موازنتها بصورة دورية، آخذة بعين الاعتبار الأزمات الاقتصادية المتوقعة .

---

(1) علي لطفي، مرجع سابق، ص 249

(2) يطلق على الموازنة الدورية، أحيانا، مسمى نظرية ميزانية الدورة الاقتصادية انظر شريف رمسيس تكلا، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة، (القاهرة، دار الفكر العربي، 1978)، ص 407

والموازنة الدورية[1] لا تنظر إلى كل موازنة سنوية على حدة، بالاستقلال عن الموازنات الأخرى، بل أنها تنظر إلى كل موازنة سنوية من خلال علاقاتها بالموازنات الأخرى التي سبقتها، والتي ستلحق بها، وذلك تبعاً للتطور الاقتصادي الدوري . والغاية من ذلك التقليل من خطر الأزمات الدورية، والمحافظة على التوازن الاقتصادي . ففي سنوات الازدهار، حيث تزداد إيرادات الدولة، يتجمع فائض الموازنة العامة في الخزانة العامة (أو البنك المركزي)، ومن مزايا هذا التجمع انه يخفف من حدة الازدهار، ومن ارتفاع الأسعار، ومن التضخم بشكل عام . أما في سنوات الكساد والأزمات، حيث تقل إيرادات الدولة، ويكون الاقتصاد بحاجة إلى مزيد من الإنفاق، فتقوم الدولة بصرف الفائض (الاحتياطي) المتجمع من السنوات السابقة (سنوات الازدهار)، وباللجوء إلى القروض التي تسدد من الوفر في مرحلة الازدهار، وذلك لتشغيل الأيدي العاملة، ولتنشيط الحياة الاقتصادية في البلاد، وهكذا تتعاون السنين التي يتحقق فيها فائض، مع السنين التي يتحقق فيها عجز، من أجل استمرار التوازن الاقتصادي . وتعتبر الموازنة الدورية من استثناءات قاعدة توازن الموازنة العامة، لأنه بموجبها يكتفي بتوازن الموازنة في نهاية الفترة الدورية (عدة سنوات) التي أعدت لها الموازنة، ولا يشترط أن تتساوى سنوياً الايرادات والنفقات العامة في الموازنة العامة .

ولم تطبق الموازنة الدورية [2] على نطاق واسع في دول العالم، وإنما طبقتها بعض الدول، كالسويد سنة 1937 م، وبلجيكا سنة 1939 م، وسويسرا سنة 1941 م،

---

(1) وردت فكرة الموازنة الدورية في القرآن الكريم، في سورة يوسف، في الآيات (43) و(47-49)، في رؤيا ملك مصر، وتفسير سيدنا يوسف للرؤيا، وفيما يلي ذكر الآيتين :

الآية (43) « وقال الملك إني أرى سبع بقرات سمان، يأكلهن سبع عجاف، وسبع سنبلات خضر وأخر يابسات، يا أيها الملأ أفتوني في رؤياي أن كنتم للرؤيا تعبرون» .

الآية (47) « قال تزرعون سبع سنين دأبا فما حصدتم فذروه في سنبله إلا قليلاً مما تأكلون.»

الآية (48)، ثم يأتي بعد ذلك سبع شداد يأكلن ما قدمتم لهن إلا قليلا مما تحصنون، (40)، ثم يأتي بعد ذلك عام فيه يغاث الناس، وفيه يعصرون » .

(2) حسن عواضه، مرجع سابق، ص 52- 53

وكانت الموازنات الدورية لهذه الدول، شبيهة بالموازنـات الاسـتثنائية الـتي تتميـز عـن الموازنات العادية بأنها لا تتبع قاعدة سنوية الموازنة (وإنما تعـد الموازنـة العامـة لعـدة سنوات) .

ب. نظرية العجز المتراكم :

تستند فكرة نظرية العجز المتراكم [1] (أو نظرية العجز المنظم) علـى السـماح بوجـود عجـز في الموازنـة العامـة للدولـة في حـدود معينـة [2]، وذلـك لأجـل عـلاج مشكلات الاقتـصاد الـوطني، ولا سـيما مـشكلات الكـساد والبطالـة . ففـي فـترات الكساد والبطالة، لابد من تـدخل الدولـة، بواسـطة زيـادة إنفاقهـا، الـذي يمـول إمـا بالاقتراض، أو بالإصدار النقدي الجديد . ويجـدر التنويـه، انـه لا خـوف مـن مخـاطر الاقتراض، أو الإصدار النقدي، طالمـا إن توظيـف هـذه الأمـوال يـتم في مـشروعات استثمارية، وبالقدر الذي يمكن معه كبح جماح التضخم،[3] ومن ثـم، فانـه في فـترات البطالة والكساد، يتوجب التخلي عن قاعـدة تـوازن الموازنـة العامـة وإحـداث عجـز منظم، ومقصود، في الموازنة[4] . وعند خروج الاقتصاد مـن حالـة الكـساد، والبطالـة، وتحقيق التوازن الاقتصادي (وحالة التشغيل الكامل)، فلا بد من العـودة إلى قاعـدة . توازن الموازنة العامة لأن الاستمرار في وجود عجز في الموازنـة العامـة (وتمويلـه عـن طريق القروض العامة والإصدار النقدي الجديـد) سـيؤدي إلى ارتفـاع الأسـعار، والى انخفاض قيمة النقود .

---

(1) خطار شبلي، مرجع سابق، ص 216

(2) إن قيمة العجز المقدر في الموازنة من الناحية الحسابية، مثار جـدل، لأنهـا صـعبة التقـدير، وبنـاء عليه، فان أنسب تقديراتها، يكون في شكل نسبه مئوية من الدخل الوطني (10٪ مثلاً) يجب ان لا يتعداها . انظر :

عدلي محمد توفيق، في المالية العامة، (الإسكندرية : دار الجامعات المصرية، 1974)، ص 291

(3) عبد الهادي النجار، اقتصاديات النشاط الحكومي، (الكويت : جامعـة الكويـت، 1982)، ص 385

(4) لمزيد من المعلومات عن هذا الموضوع يمكن الرجوع إلى الفـصل التاسـع مـن الكتـاب حيـث تم بحثه بالتفصيل هناك .

ز. مقارنة بين قواعد الموازنة العامة

يلاحظ وجود شبه كبير بين قواعد الموازنة العامة (الخمسة المذكورة سابقاً)، ويعود ذلك إلى وجود أهداف موحدة لها، فهي تهدف إلى تسهيل التعرف على المركز المالي للدولة، والى تيسير الرقابة على الموازنة العامة، وإلى التقليل من الإسراف والتبذير، وإلى تكريس استقلال الايرادات العامة للدولة عن نفقاتها (وإظهار جميع الايرادات العامة في جدول واحد، وجميع النفقات العامة في جدول آخر منفصل عن الايرادات، حتى تسهل عملية المقارنة بينهما)، لكن، كل قاعدة، تسعى إلى تحقيق هذه الأهداف، بواسطة التركيز على جانب أو ناحية معينة، وفيما يلي توضيح ذلك :

1. قاعدة سنوية الموازنة العامة :

تركز هذه القاعدة على أن توضع موازنة الدولة على أساس سنوي، وأن توافق السلطة التشريعية عليها سنوياً، وبذلك تساعد السلطة التشريعية في ممارسة الرقابة على الموازنة العامة (عن طريق اخذ موافقتها على الموازنة عند اعتمادها) . كما إن تحديد مدة الموازنة بسنة يتلاءم من الناحية المالية مع صرف النفقات، وتحصيل الإيرادات، التي تختلف باختلاف فصول السنة، وتساعد أيضا على التقليل من التبذير والإسراف، عندما تتحصل إيرادات وفيرة في بعض فصول السنة (عندما تعد الموازنة لمدة أقل من سنة) .

2. قاعدة الشمول :

تركز هذه القاعدة على كيفية إجراء القيود المحاسبية، للإيرادات، والنفقات، للوزارات والمصالح الحكومية في الموازنة العامة للدولة . فهي توجب على كل وزارة ومصلحة أن تقيد جميع إيراداتها، سواء كانت كبيرة أو صغيرة، في جداول الإيرادات، وجميع نفقاتها، على اختلاف أنواعها، في جداول النفقات، وبذلك تشمل الموازنة العامة للدولة، على جميع إيرادات الدولة ونفقاتها، فتسهل بذلك عملية رقابة السلطة التشريعية على الموازنة العامة، لان جداول الموازنة تتضمن جميع إيرادات الدولة وجميع نفقاتها . كما أنها تيسر عملية التعرف على المركز المالي للدولة، لوجود جدول إجمالي للإيرادات، وجدول إجمالي للنفقات، يمكن المقارنة بينهما . وتساعد في التقليل من

الإسراف، والتبذير، في الموازنة العامة، لأن الاعتمادات المخصصة للإنفاق، لكل وزارة أو مصلحة، تكون محددة، في جداول النفقات، ولا يجوز تجاوزها عند الصرف .

3. قاعدة وحدة الموازنة العامة :

تركز هذه القاعدة على وجود وثيقة واحدة (مجلد واحد) للموازنة العامة، تذكر فيها جميع الإيرادات في الجدول الخاص بالإيرادات، وجميع النفقات، في الجدول الخاص بالنفقات وان يكون الجدولان منفصلين وغير متداخلين، وهذا يساعد، في التعرف على المركز المالي للدولة بسهولة، فبمقارنة مجموع الإيرادات (في جدول الإيرادات) بمجموع النفقات (في جدول النفقات)، يتضح إن كانت الموازنة متوازنة، أو أن عجزاً أو فائضاً . كما أنها تساعد السلطة التشريعية، على ممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية، لوجود موازنة عامة واحدة للدولة، في وثيقة واحدة، تسهل عملية دراستها، والاطلاع على محتوياتها .

4. قاعدة عدم التخصيص :

تركز هذه القاعدة على توضيح كيفية توزيع الإيرادات العامة للدولة، على نفقاتها، فهي لا تسمح بتخصيص إيراد معين، لنفقة معينة، وإنما تتطلب تجميع الإيرادات العامة، ثم توزيعها على جميع أوجه الإنفاق، حسب الأولويات في الإنفاق السائدة في الدولة، والتي تناسب الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية في البلاد . وهذا يساعد في تحقيق المساواة بين جميع النفقات، دون إعطاء أفضلية لنفقة، على أخرى، بتخصيص إيراد معين لها . كما أنها تساعد في التقليل من الإسراف والتبذير، لأنها لا تسمح بتخصيص إيراد معين لنفقة معينة، لأنه لو كان هناك تخصيص إيراد معين لنفقة معينة، وحصلت زيادة كبيرة في ذلك الإيراد، فإنها ستصرف بتبذير على النفقة المخصصة لها .

5. قاعدة توازن الموازنة العامة :

تركز هذه القاعدة على المساواة السنوية (التوازن) بين إيرادات الدولة، ونفقاتها العادية في الموازنة العامة للدولة . فهي لا تحبذ وجود عجز ولا فائض في الموازنة العامة، لأن العجز والفائض يعتبران ضارين باقتصاد البلاد[1] وبذلك تساعد

(1) وضحنا ذلك سابقاً عند ذكر مبررات قاعدة توازن الموازنة في الفكر المالي التقليدي .

هذه القاعدة، على الحد، من توسع الدولة في الإنفاق، والتبذير، الذي يصاحب التوسع في الإنفاق . وعلى تقليل اللجوء، إلى القروض العامة، أو إلى الإصدار النقدي الجديد، لأجل تغطية النفقات العامة العادية .

ح. مدى تطبيق قواعد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية :

تطبق المملكة العربية السعودية قواعد الموازنة العامة (الخمسة المذكورة سابقاً) في موازنتها، مع الأخذ بعين الاعتبار، بعض الاستثناءات لتلك القواعد، وذلك لأجل تيسير التعرف على المركز المالي الحقيقي للدولة، ولتسهيل ممارسة الرقابة على الموازنة، ولتحقيق الأهداف الأخرى التي وضعت من أجلها تلك القواعد، وتوضيح ذلك كما يلي :

1. تطبق المملكة قاعدة سنوية الموازنة العامة في موازنتها العامة، فهي تعد موازنتها لمدة سنة . وقد اعتمدت المملكة حديثاً تقويما يتفق مع البروج وبذلك أصبحت السنة المالية تبدأ في اليوم الأول من برج الجدي وتنتهي في اليوم الأخير من برج القوس[1] (وهذا التقويم، متقارب مع التقويم والسنة الميلادية) وتطبق معظم دول العالم التقويم الميلادي، لتحديد بداية ونهاية سنتها المالية، أما بالنسبة لاستثناءات قاعدة السنوية فهي مطبقة في موازنة المملكة، ولا سيما، الموازنة الإثني عشرية، والاعتمادات الإضافية، واعتمادات البرامج، والاعتمادات الثابتة .
2. تطبق المملكة قاعدة الشمول في الموازنة العامة للدولة، كما تطبق استثناءات هذه القاعدة، كالموازنات المستقلة والموازنات الملحقة (ولا سيما للمؤسسات العامة في المملكة).
3. تطبق المملكة قاعدة وحدة الموازنة في موازنتها العامة، كما تأخذ، بعين الاعتبار، استثناءات هذه القاعدة، ولا سيما الموازنات المستقلة، والموازنات الملحقة .

---

(1) كانت المملكة تعتمد على التقويم الهجري حتى سنة 1406 هـ، وكانت السنة المالية تبدأ من شهر رجب وتنتهي في نهاية شهر جمادى الثاني.

4. تطبق المملكة قاعدة عدم تخصيص الإيرادات، أما بخصوص استثناءات هذه القاعدة [1] (المذكورة سابقاً) فقلما لجأت المملكة إلى تطبيقها، ويستثنى من ذلك إيرادات الزكاة، فإنها تختص للنفقات المنصوص عليها في الشريعة الإسلامية .
5. تطبق المملكة قاعدة توازن الموازنة في موازنتها العامة السنوية، مع السماح بوجود فائض أو عجز في الموازنة العامة، إذا استوجب الظروف المالية حصول ذلك (كما حدث في السنوات المالية «1403/ 1404 و1404/ 1405هـ، 1405/ 1406 و1406/ 1407 و1407/ 1408هـ" إذ سمح بوجود عجز في الموازنة العامة فيها وذلك بسبب التغيرات التي حدثت لإيرادات البترول) .

(1) بينا استثناءات قاعدة عدم التخصيص، سابقاً، عند شرح مضمون هذه القاعدة .

أسئلة للمناقشة

1. أذكر الأهداف التي وضعت من أجلها قواعد الموازنة العامة ؟
2. وضح مفهوم قاعدة السنوية، ومبرراتها، واستثناءاتها ؟
3. ما المقصود بالموازنة الإثني عشرية، وما هي الأسباب الموجبة لها، والانتقادات الموجهة إليها؟
4. وضح المقصود بالاعتمادات الإضافية، وبين الأسباب والظروف الموجبة لها ؟
5. أعط أمثلة للاعتمادات الثابتة ؟
6. وضح مفهوم قاعدة الشمول ؟
7. بين أوجه الاختلاف بين قاعدة الشمول، وقاعدة الناتج الصافي ؟
8. اشرح مزايا وعيوب قاعدة الشمول ؟
9. أذكر مع الشرح، استثناءات قاعدة الشمول ؟
10. وضح مفهوم الموازنة المستقلة، والموازنة الملحقة، وبين أوجه الاختلاف بينهما؟
11. إشرح مفهوم قاعدة الوحدة، وبين مزاياها، واستثناءاتها ؟
12. وضح الفرق بين الموازنة العادية، والموازنة غير العادية ؟
13. إشرح مفهوم قاعدة عدم التخصيص، وبين مزايا هذه القاعدة واستثناءاتها ؟
14. إشرح مفهوم قاعدة التخصيص، وبين مزاياها، وعيوبها ؟
15. وضح المقصود بقاعدة توازن الموازنة العامة، واذكر مبرراتها ؟
16. إشرح فكرة الموازنة الدورية ؟
17. بين مدى تطبيق قواعد الموازنة العامة (المذكورة في هذا الفصل) في موازنة المملكة العربية السعودية ؟
18. « اختلفت النظرة لقاعدة توازن الموازنة العامة بين كل من الفكر المالي التقليدي، والحديث »، ناقش هذه العبارة، ثم بين مدى الاختلاف بين الفكرين والأسانيد التي يعتمد عليها كل منهما ؟



الفصل الثالث

دورة الموازنة العامة - التحضير والإعتماد

المقصود بدورة الموازنة العامة

تحضير الموازنة العامة

السلطة المختصة بتحضير الموازنة العامة

خطوات تحضير الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

محتويات مشروع الموازنة العامة

الأجهزة المركزية المختصة بتحضير الموازنة العامة في المملكة

مشكلات تحضير الموازنة العامة في المملكة

اعتماد الموازنة العامة

المقصود باعتماد الموازنة العامة

خطوات اعتماد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

أسئلة للمناقشة



الفصل الثالث

دورة الموازنة العامة-التحضير والإعتماد

تتشابه دول العالم في المراحل التي تمر فيها موازناتها إذ تمر الموازنات العامة، في معظم الدول، في أربع مراحل، وهي، التحضير، والإعتماد، والتنفيذ، ومراقبة التنفيذ . ويطلق على هذه المراحل مسمى دورة الموازنة العامة

وسنعرض في هذا الفصل لمرحلتين من هذه المراحل، وهما مرحلة التحضير، ومرحلة الإعتماد، وذلك كما هي مطبقة، في موازنة المملكة العربية السعودية . وسيتضمن الفصل الموضوعات التالية :

أ. المقصود بدورة الموازنة العامة .

ب. تحضير الموازنة العامة :

1. السلطة المختصة بتحضير الموازنة العامة .
2. خطوات تحضير الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية .
3. محتويات مشروع نظام الموازنة العامة .
4. الأجهزة المركزية المختصة بتحضير الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية
5. مشكلات تحضير الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية .

ج. اعتماد الموازنة العامة :

1. المقصود باعتماد الموازنة العامة .
2. خطوات اعتماد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية .

ونقدم فيما يلي شرحاً لهذه الموضوعات .

أ. المقصود بدورة الموازنة العامة

تمر الموازنة العامة، في معظم دول العالم، في أربع مراحل هامة، تسمى مراحل الموازنة، أو دورة الموازنة العامة، تبدأ بمرحلة التحضير (أو الإعداد)، وتليها مرحلة الاعتماد (أو إقرار- الموازنة)، ثم مرحلة التنفيذ، وأخيراً، المرحلة الرابعة، وهي مراقبة التنفيذ . وبالنسبة للمراقبة، فقد تسبق عملية التنفيذ (المراقبة قبل الصرف)، وقد تمتد لتكون لاحقة لعملية التنفيذ (المراقبة بعد الصرف)، وتتصف هذه المراحل الأربعة بالاستمرار، والتكرار، والتداخل. فبينما نجد أن بعض الوحدات الإدارية، تقوم بتحضير مشروع الموازنة للسنة المالية المقبلة، نلاحظ أن هناك وحدات أخرى، لا تزال تنفذ موازنة السنة المالية الحالية، ووحدات أخرى تدقق موازنة السنة المالية الماضية والحالية، ولهذا فان عمليات الموازنة، هي عمليات مستمرة، ومتكررة، وهذا يعطي الموازنة صفة الدورية، ولذا أصبح يطلق على عمليات الموازنة العامة، والمراحل التي تمر فيها، مسمى دورة الموازنة العامة، فما تكاد تنتهي موازنة السنة المالية الحالية، إلا ويبدأ العمل بتحضير موازنة للسنة المالية القادمة .

أما بخصوص موازنة المملكة العربية السعودية، فتمر هي أيضاً، بمراحل الموازنة العامة الأربعة (المطبقة في معظم دول العالم)، وهي :

أولاً : مرحلة التحضير أو الإعداد .

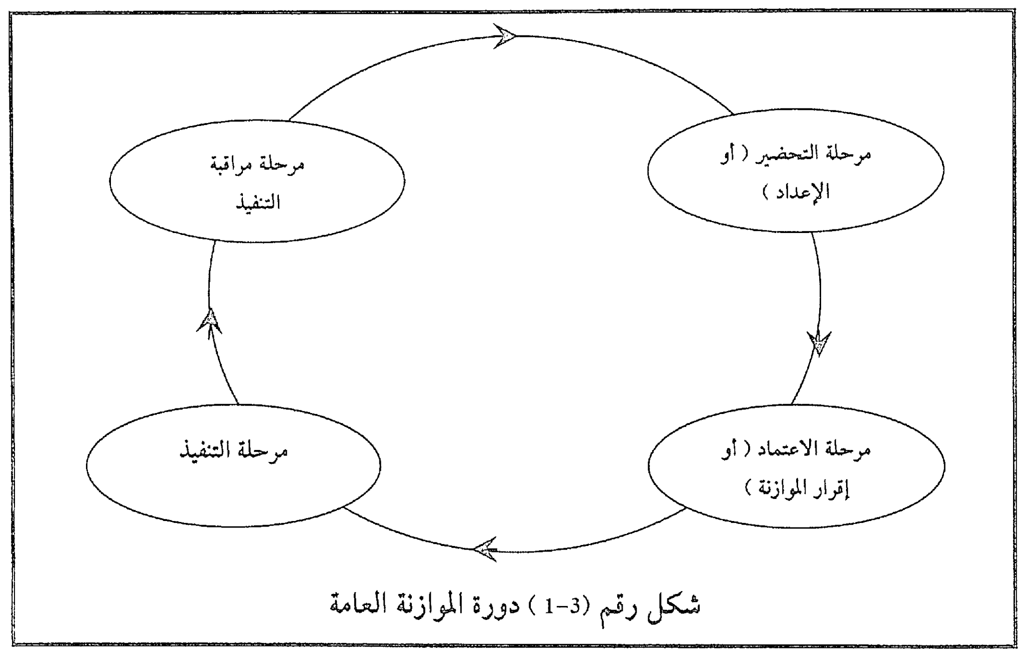
ثانياً : مرحلة الاعتماد أو إقرار الموازنة .

ثالثاً : مرحلة التنفيذ .

رابعاً : مرحلة مراقبة التنفيذ .

(انظر الشكل رقم (3-1) دورة الموازنة العامة

وسأشرح في هذا الفصل مرحلتي التحضير والاعتماد، وسأقدم توضيحات، وأمثلة، من واقع الموازنة في المملكة العربية السعودية .



شكل رقم (3-1) دورة الموازنة العامة

ب. تحضير أو إعداد الموازنة العامة

تتطلب دراسة تحضير الموازنة العامة أن نتناول بالبحث الموضوعات التالية :

1. السلطة المختصة بتحضير الموازنة العامة
2. خطوات تحضير الموازنة العامة
3. محتويات مشروع نظام (أو قانون) الموازنة العامة .
4. الأجهزة المركزية المختصة بتحضير الموازنة في المملكة العربية السعودية .
5. مشكلات تحضير الموازنة العامة في المملكة .

ونقدم فيما يلي شرحاً موجزاً لهذه الموضوعات .

1. السلطة المختصة بتحضير الموازنة العامة :

اختلفت، وتنوعت، تجارب دول العالم، من ناحية السلطة، (أو الجهة) التي عهدت إليها مهمة القيام بتحضير الموازنة العامة، وتتلخص تجاربها، في هذا الشأن، على النحو الآتي:[1]

(1) B.N . Gupta , Government Budgeting . With Special Reference to India (London , Asia Puplishing House , 1964) pp . 105 -106 .

أ. لجنة من السلطة التشريعية :

عهدت بعض الدول إلى السلطة التشريعية مهمة تحضير الموازنة العامة . وللقيام بهذه المهمة، فقد كانت تشكل لجنة من أعضاء السلطة التشريعية، لتتولى عملية القيام بتحضير الموازنة العامة، ثم تعرضها على بقية أعضاء السلطة التشريعية للموافقة عليها، وبذلك فان السلطة التشريعية، كانت تتولى مهمة إعداد الموازنة العامة، ثم اعتمادها (الموافقة عليها) . ولم يحقق هذا الأسلوب قدراً كبيراً من النجاح، إذ وجهت إليه العديد من الانتقادات منها :

1. عدم توفر الخبرة الكافية والقدرة لدى أعضاء السلطة التشريعية في التعرف على متطلبات كافة الوزارات والمصالح الحكومية التابعة للسلطة التنفيذية، ولا في تقدير الإيرادات والنفقات العامة .
2. التخوف من طغيان مصالح أعضاء السلطة التشريعية (الانتخابية) على المصلحة العامة . إذ من المحتمل (وكان يحدث فعلاً) أن يتنافس أعضاء السلطة التشريعية (النواب) فيما بينهم على رصد الأموال في الموازنة العامة للمناطق التي يمثلونها، وذلك إرضاء للناخبين في تلك المناطق، وهذا من شأنه، أن يؤدي إلى سوء توزيع الأموال العامة بين المناطق، والى الإضرار بالمصلحة العامة .

ب. لجنة مشتركة من السلطتين التشريعية والتنفيذية : (1)

يتم تحضير الموازنة العامة، بموجب هذا الأسلوب، بواسطة لجنة مشتركة من ممثلين عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، فيجتمع أعضاء هذه اللجنة، ويتدارسون متطلبات وحاجات كافة الوزارات والأجهزة الحكومية، وعلى ضوء ذلك، يتم تقدير النفقات العامة، والإيرادات العامة، (الموازنة العامة للدولة)، ولم يحقق هذا الأسلوب نجاحاً كبيراً، إذ كانت تحدث، أحيانا، اختلافات بين أعضاء اللجنة، لاختلاف وجهات النظر، والمصالح بينهم .

---

(1) المصدر السابق ص 106.

ج. السلطة التنفيذية : [1]

تقوم السلطة التنفيذية، بموجب هذا الأسلوب، بمهمة تحضير الموازنة العامة، ثم تعرضها على السلطة التشريعية للموافقة عليها، وتقوم (السلطة التنفيذية)، بعد اعتماد الموازنة العامة، بتنفيذ ما جاء فيها . ويعتبر هذا الأسلوب، أكثر الأساليب تطبيقاً في دول العالم ويطبق هذا الأسلوب في المملكة العربية السعودية، حيث تتولى السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة المالية والاقتصاد الوطني (إدارة الميزانية العامة) والوزارات والمصالح الحكومية الأخرى مهمة تحضير الميزانية العامة للدولة .

بعد هذا الاستعراض لتجارب بعض دول العالم، من ناحية السلطة المعهود إليها تحضير الموازنة العامة، فانه يمكن القول، بناء على تجارب العديد من الدول، بان السلطة التنفيذية، هي السلطة الأفضل للقيام بتحضير الموازنة، ويرجع ذلك للاعتبارات التالية :

1. أن الموازنة العامة ما هي إلا تعبير عما ستقوم به الحكومة من أعمال، إذ أنها خطة مالية، أو برنامج عمل للحكومة للسنة المالية المقبلة، ولهذا فان من الطبيعي أن يناط بالسلطة التنفيذية أمر تحضير الموازنة اللازمة لتحقيق أهدافها، ولو ترك أمر تحضير الموازنة للسلطة التشريعية، وأمر التنفيذ للسلطة التنفيذية، فان السلطة التنفيذية ستعتبر نفسها غير مسئولة عن أية أخطاء قد ترتكبها السلطة التشريعية في تقدير الإيرادات والنفقات، كما أنها قد لا تكون متحمسة كثيراً إلى تنفيذ تلك الموازنة، أما في حالة قيامها بتحضير الموازنة العامة، ثم بتنفيذها، فإنها تحرص كل الحرص، لكي تأتي تقديراتها صحيحة، ولكي تأتي نتائج التنفيذ، مطابقة للخطة التي وضعتها لنفسها .
2. أن السلطة التنفيذية أقدر من السلطة التشريعية على تقدير النفقات اللازمة للوزارات والمصالح الحكومية التي تشرف عليها، وعلى تقدير الإيرادات العامة المتوقع تحصيلها، وذلك لتوفر المعلومات الفنية لديها عن الحالة المالية والاقتصادية في البلاد، والتطورات التي طرأت (أو متوقع حصولها) عليها،

---

(1) المصدر السابق ص 106 .

وبسبب وجود الخبرة العملية لدى الموظفين العاملين في أجهزة السلطة التنفيذية، ولا سيما في تقدير النفقات والإيرادات العامة .

3. أن السلطة التنفيذية لا تخضع لتيارات المصالح الخاصة التي تسود بين أعضاء السلطة التشريعية (مجلس النواب مثلاً)، ففي حين يعتبر النائب نفسه ممثلاً لمنطقة انتخابية معينة، فان الوزير يمثل البلاد كلها، ولهذا فانه يعتبر أوسع أفقاً من النائب، فهو ينظر إلى المصلحة العامة بشكل أوسع مما ينظر إليها النائب . والوزير يعين في منصبه بواسطة رئيس السلطة التنفيذية ولهذا فانه يكون أقل خضوعاً لضغوط الناخبين . ولذا، وبناء على ما سبق ذكره، أصبح من المتفق عليه، في معظم دول العالم، أن تناط صلاحية تحضير الموازنة العامة بالسلطة التنفيذية .

2. خطوات تحضير الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

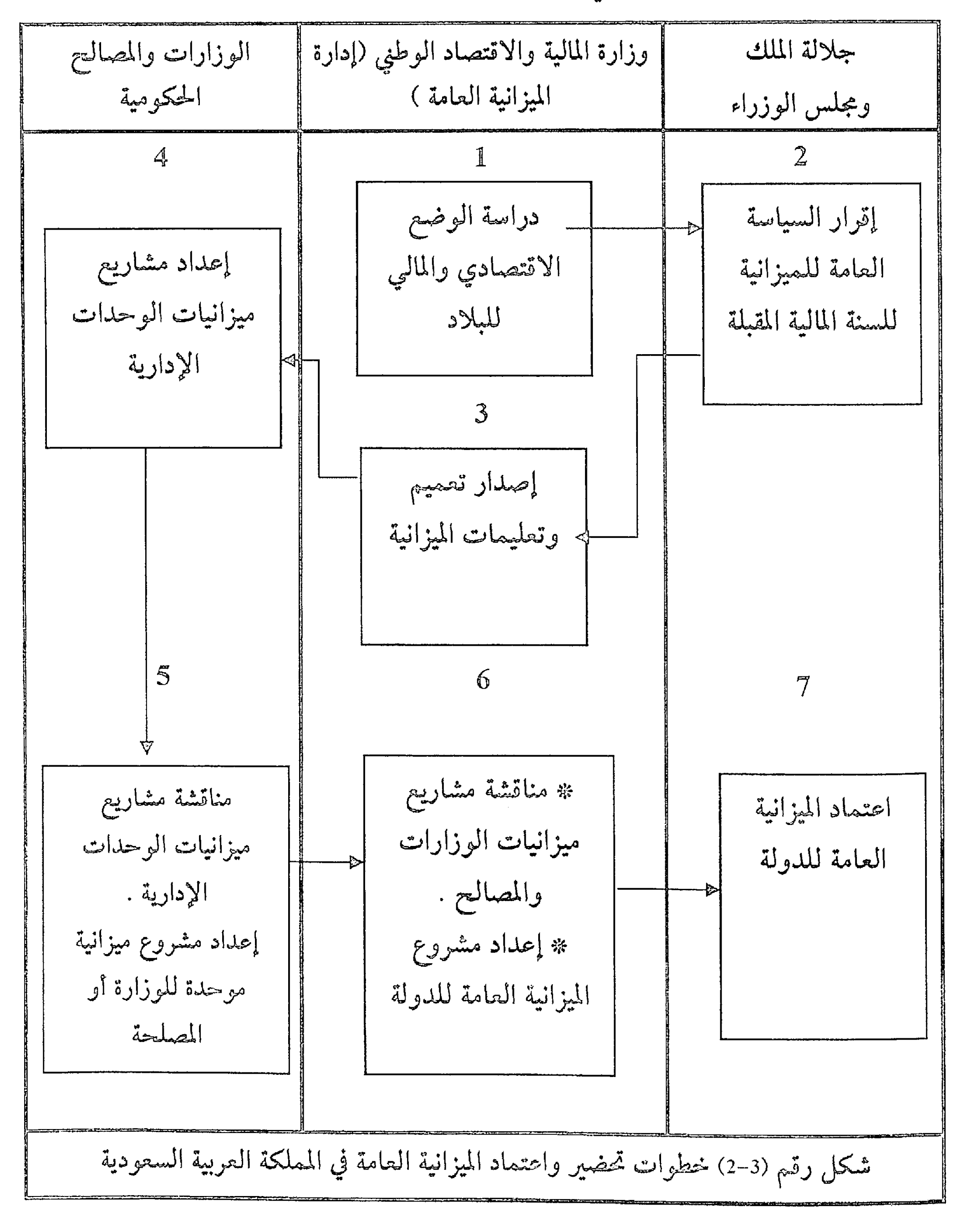
تمر موازنة المملكة العربية السعودية، عند تحضيرها، في نفس الخطوات التي تمر فيها موازنات معظم دول العالم، فهي تبدأ بدراسة الوضع الاقتصادي والمالي في البلاد، وتنتهي برفع الموازنة إلى السلطة المختصة باعتماد الموازنة وإقرارها . أما الخطوات التي تمر فيها موازنة المملكة العربية في مرحلة الإعداد فهي كالآتي :

(انظر شكل رقم « 3-2» خطوات تحضير واعتماد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية) .

أ. دراسة الوضع الإقتصادي والمالي للبلاد :

تبدأ الخطوة الأولى في عملية تحضير الموازنة في المملكة بإجراء دراسة للأوضاع الاقتصادية والمالية في البلاد للسنة المالية القادمة . وتشارك فيها وزارة المالية والاقتصاد الوطني (ممثلة في إدارتي الموازنة العامة وإدارة الإيرادات العامة) ووزارة التخطيط . إذ يتم إعداد تقرير عما يتوقع الحصول عليه من إيرادات، وما يتوقع صرفه من نفقات في العام القادم . ويقوم وزير المالية والاقتصاد الوطني بتقديمه إلى مجلس الوزراء كما يقوم وزير التخطيط بتقديم تقرير عن خطة التنمية (الخمسية) وما يتوقع تنفيذه منها في السنة المالية القادمة . وعلى ضوء المناقشات في مجلس الوزراء، وما يتم الاتفاق

عليه من سياسة مالية، يتحدد الإطار العام والخطوط العريضة لموازنة الدولة للسنة المالية القادمة (ويتولى وزير المالية والاقتصاد الوطني إبلاغ ذلك إلى المسئولين في وزارته ولا سيما إلى المسئولين في ادراة الميزانية العامة).



شكل رقم (3-2) خطوات تحضير واعتماد الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية

ب. إصدار تعميم الميزانية العامة:[1]

تعد إدارة الميزانية العامة تعميم الميزانية، وتوزعه على الوزارات والمصالح الحكومية، ويتضمن التعميم[2]، عادة، التعليمات الواجب مراعاتها عند تحضير مشروع الميزانية، وترفق بالتعميم نماذج موحدة لتحضير مشاريع الميزانيات عليها . كما يحدد في التعميم، مواعيد تقديم مشاريع ميزانيات الوزارات والمصالح الحكومية، إلى إدارة الميزانية العامة (يجدر التنويه إلى إن إدارة الميزانية العامة تدعو باستمرار إلى وجوب مراعاة الاقتصاد التام، وضغط النفقات عند التقدير)

ج. تحضير الميزانية في الوزارات والصالح الحكومية المختلفة :

تبدأ عملية تحضير الميزانية في الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة فور تسلمها تعميم الميزانية . فيقوم الوزير، أو مدير المنظمة، بإبلاغ محتويات التعميم إلى جميع المصالح والإدارات التابعة له، ويحدد لها الخطوط العريضة لميزانية الوزارة للسنة المالية المقبلة، ويطلب منها التقيد والالتزام بما جاء في التعميم من تعليمات، كما يحدد لها موعداً للانتهاء من إعداد مشاريع ميزانيتها، ويطلب منها أن تدعم طلباتها بالوثائق والمستندات اللازمة .

تشكل (بعد ذلك) في كل وزارة، أو مصلحة، لجنة مركزية لتحضير الميزانية، تتكون عادة من مدير عام الشؤون الإدارية والمالية للوزارة أو المصلحة، ومن مدير وحدة التخطيط والميزانية، ومدير وحدة التنظيم والإدارة، ومدير الإدارة الهندسية، وتتمتع هذه اللجنة بصلاحيات واسعة (أكبر من صلاحيات

---

(1) يطلق على تعميم الميزانية العامة، في بعض الدول العربية كمصر، مسمى المنشور الدوري للميزانية العامة .

(2) حيث إن تعليمات نماذج إعداد الميزانية في المملكة العربية السعودية، أصبحت شبه ثابتة، ولا تتغير كثيراً من عام إلى آخر، كما أنها أصبحت معلومة لدى الوزارات، لذا أخذت إدارة الميزانية العامة في المملكة، في السنوات الأخيرة، تشير إليها في التعميم، والى التغيرات التي تحدث عليها، ولا توزعها سنويا على الوزارات . أما بخصوص الطلب من الوزارات بإعداد ميزانيتها للسنة المالية القادمة، وتحديد مواعيد تقديمها، فأخذ يصدر مؤخراً مع إبلاغ الوزارات لميزانيتها بعد اعتمادها . (منذ بداية السنة المالية) .

اللجان الفرعية) فيما يتعلق بدراسة وتنسيق مشاريع الميزانيات (التي تقوم بإعدادها اللجان الفرعية لتحضير الميزانية) . كما تشكل لجان فرعية لتحضير الميزانية، في الوحدات الإدارية، التي تتكون منها الوزارة أو المصلحة، وتتألف اللجنة الفرعية، من مدير الشئون الإدارية والمالية، ورئيس قسم الشئون المالية، ورئيس قسم شئون الموظفين، ومدير وحدة التخطيط والميزانية (إن وجدت) ومدير وحدة التنظيم والإدارة (إن وجدت) وينضم إليهم مدير الإدارة الهندسية (إن وجدت)، عند تحضير ميزانية، الباب الرابع (المشاريع).

وتتم عملية تحضير مشروع الميزانية في الوزارة أو مصلحة على النحو الآتي :

1. تقوم كل لجنة من اللجان الفرعية (لتحضير الميزانية)، بجمع البيانات عن احتياجات الإدارة (التي تعد مشروع ميزانية لها) للعام المقبل، ويتم ذلك من واقع خطة التنمية الموضوعة لها، ومن تقارير الجولات الميدانية التي يكون قد قام بها المختصون خلال السنة . وتعد، بعد ذلك، اللجنة، تقديرات لنفقات الإدارة للسنة المالية المقبلة، وتدعم طلباتها من النفقات، بالوثائق، والمستندات، والإحصائيات الضرورية، ثم تقوم بتعبئة نماذج الميزانية المخصصة لهذا الغرض (والتي تمثل في مجموعها مشروع الميزانية للإدارة) وترفق بها مذكرة تفسيرية، توضح التغيرات التي حدثت على مشروع ميزانية الإدارة للسنة المقبلة، مقارنة بما كانت في السنة المالية الحالية . وترفع، فيما بعد، اللجنة الفرعية، مشروع ميزانية الإدارة، الذي أعدته، مع المذكرة التفسيرية، إلى اللجنة المركزية لتحضير الميزانية في الوزارة أو المصلحة .
2. تستلم اللجنة المركزية في الوزارة [1]، مشاريع ميزانيات الإدارات التي أعدتها اللجان الفرعية، وتدرسها، ثم تناقش كل مشروع ميزانية منها، مع مديرها الإداري، ومع بعض أعضاء اللجنة الفرعية الذين اشتركوا في إعدادها . وتدقق تقديرات النفقات لتلك الإدارة، وتطلب البيانات والوثائق والمستندات

(1) محمد عصفور، موجز الميزانية العامة، (مذكرات) (الرياض، معهد الإدارة العامة، 1396 هـ (1976 م)، ص62

التي تثبت وتدعم طلباتها . وتحاول اللجنة المركزية التأكد من مطابقة مشروع الميزانية المقترح للإدارة، مع أهداف الخطة العامة للتنمية، ومع تعليمات الميزانية العامة للدولة .

وبعد انتهاء اللجنة المركزية من مناقشة ميزانيات الإدارات التابعة للوزارة أو المصلحة، تقوم (بعد ذلك) بعملية التنسيق، والربط بين أجزائها، بحيث تتوصل إلى تحضير مشروع ميزانية موحدة للوزارة أو المصلحة . كما تقوم بتعبئة الجداول الرئيسية المطلوبة، ثم تعد مذكرة تفسيرية لمشروع ميزانية الوزارة، أو المصلحة، ككل، وتبين فيها أسباب الفروقات، والتغيرات الحاصلة، بين ميزانية السنة المالية الحالية، وميزانية السنة المالية المقبلة . (ويقوم رئيس لجنة الميزانية، والأعضاء الآخرون المشاركون في إعداد مشروع الميزانية بالتوقيع على نماذج الميزانية) ثم تعرض على الوزير للاطلاع عليها، وتوقيع الخطاب الذي ترفع بموجبه إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني – إدارة الميزانية العامة . ويرسل مشروع ميزانية الوزارة، أو المصلحة، إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني – إدارة الميزانية العامة، ضمن حدود المواعيد المحددة لذلك في تعميم الميزانية المبلغة سابقاً للوزارات والمصالح الحكومية (الصادر من وزارة المالية والاقتصاد الوطني) .

مما تقدم، يتضح لنا أن تحضير الميزانية في الوزارات يخضع لمبدأين رئيسيين:

يبين المبدأ الأول، أن كل وحدة إدارية أدرى من غيرها، في تقدير نفقاتها للسنة المالية المقبلة . ويظهر ذلك، في اشتراك عدد كبير من الموظفين، يمثلون عدداً من الوحدات الإدارية . إذ تقوم كل وحدة إدارية بتقدير نفقاتها، وذلك لكي يكون التقدير قريباً من الواقع، ويعكس احتياجات الوحدة الإدارية الحقيقية .

أما المبدأ الثاني فينص على ضرورة التنسيق بين مشاريع ميزانيات الوحدات الإدارية المختلفة، ليتم التوصل إلى مشروع ميزانية موحد لكل وزارة أو مصلحة، وتظهر ضرورة التنسيق عندما تغالي بعض الوحدات الإدارية في طلب الاعتمادات لبرامجها ومشاريعها المختلفة، أو في طلبات إحداث الوظائف لأجهزتها مما يستدعي التنسيق، للقضاء على الإزدواجية، والمبالغة في الطلبات، وللربط بين مشاريع

الميزانيات في مشروع ميزانية موحد للوزارة، يلبي بدرجة كبيرة، احتياجات الوحدات الإدارية، وينسجم مع سياسة تلك الوزارة، ومع السياسة العامة للدولة .

د. **الإعداد في وزارة المالية والاقتصاد الوطني :**

تقوم وزارة المالية والاقتصاد الوطني بدور أساسي في إعداد الميزانية العامة للدولة، فهي تتولى القيام بالمهام التالية :

1. تحضير مشروع ميزانيتها (ميزانية وزارة المالية والاقتصاد الوطني) للسنة المالية، الذي يتضمن تقديرات النفقات لإداراتها المختلفة شأنها في ذلك شأن الوزارات الأخرى، وترسله إلى إدارة الميزانية العامة .
2. إعداد تقديرات الإيرادات العامة للسنة المالية المقبلة ويتم ذلك بواسطة إدارة الإيرادات العامة (التابعة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني) وتعاونها في ذلك، الجهات ذات العلاقة بتحصيل الإيرادات في المملكة .
3. إستلام مشاريع ميزانيات الوزارات والمصالح الحكومية، بواسطة إدارة الميزانية العامة، ثم القيام بدراستها، وتحليلها، ومناقشتها مع المسئولين في الوزارات والمصالح المختلفة .

وتقسم إدارة الميزانية العامة إلى عدة قطاعات [1] مختلفة منها، قطاع القوى العاملة، وقطاع الدفاع، وقطاع المواصلات، وقطاع التنمية الاجتماعية . وتقسم الأعمال في كل قطاع، بين موظفي القطاع، حسب الوزارات والمصالح الموجودة في الدولة، التي تدخل ضمن ذلك القطاع، وتناط بكل موظف، مسئولية دراسة، وتحليل، ومناقشة، مشروع ميزانية وزارة، أو مصلحة، أو أكثر، من الوزارات، والمصالح التابعة للقطاع. وعندما ترد مشاريع ميزانيات الوزارات والمصالح إلى إدارة الميزانية العامة، فإنها تحول إلى رئيس القطاع المختص، ثم إلى الموظف المختص في القطاع، لإجراء

---

(1) تقسم إدارة الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية إلى القطاعات التالية : قطاع الدفاع، قطاع القوى العاملة، قطاع الأمن، قطاع الإمارات، قطاع الموارد الطبيعية، قطاع الإدارة، قطاع التجهيزات، قطاع البلديات، قطاع التنمية الاجتماعية، قطاع المواصلات، قطاع المراقبة (كما هو الحال في عام 1408 هـ).

الدراسة والمناقشة . وتشمل الدراسة الأبواب الأربعة الموجودة في ميزانية المملكة، وعند الدراسة، يؤخذ في الاعتبار، التعليمات والتوجيهات الموجودة لديهم من المسئولين في وزارة المالية والاقتصاد الوطني[1] (من وزير المالية والاقتصاد الوطني، ووكيل الوزارة لشئون الميزانية والتنظيم) ويراعى التنسيق بين القطاعات، ومدى التوافق بين مشاريع الميزانيات وخطة التنمية . أما بخصوص مناقشة أبواب الميزانية الأربعة فتتم على النحو الآتي :

مناقشة الباب الأول (الرواتب والبدلات والأجور):

تتم مناقشة مشروع الباب الأول بواسطة لجنة مكونة من مندوبين عن إدارة الميزانية العامة، والإدارة المركزية للتنظيم والإدارة، والديوان العام للخدمة المدنية، والوزارة المعنية . ويتركز النقاش عادة حول الوظائف الجديدة المطلوب إحداثها، والوظائف الشاغرة الموجودة في جهاز الوزارة، وبعد انتهاء المناقشة، وتوصل اللجنة إلى اتفاق حول أمور الوظائف، يقوم باحث الميزانية المختص، بإجراء التعديلات اللازمة على تقديرات نفقات الباب الأول لتلك الوزارة (كما يقوم بإعداد محضر بالأمور التي تم الاتفاق عليها) .

مناقشة الباب الثاني (النفقات التشغيلية – اللوازم، والأجهزة، والأثاث،) :

تتم مناقشة بنود مشروع ميزانية الباب الثاني لأية وزارة بواسطة مندوب من إدارة الميزانية العامة ورئيس القطاع المختص فيها، ومندوب من الوزارة المعنية، ويتركز النقاش عادة حول الزيادات المطلوبة لبنود الإنفاق في هذا الباب وخصوصاً للبنود التي نقلت إليها اعتمادات، خلال السنة المالية، لعدم كفاية ما رصد لها، وحصول عجز فيها، وحول طلبات رصد اعتمادات لشراء السيارات والأثاث، والأجهزة، والآلات . وتؤخذ بعين الاعتبار، عند المناقشة، الاعتمادات المرصودة للبنود في ميزانية السنة

---

(1) قبل البدء بمناقشة مشاريع ميزانيات الوزارات والمصالح للسنة المالية القادمة، يعقد اجتماع لرؤساء القطاعات في إدارة الميزانية العامة مع وزير المالية والاقتصاد الوطني،يحضر الاجتماع، وكيل الوزارة، ومساعده، لشئون الميزانية والتنظيم، ويتلقى الحاضرون، من وزير المالية، التوجيهات بشأن ميزانية السنة المالية القادمة، والسياسة العامة، والخطوط العريضة، الواجب مراعاتها، عند مناقشة ميزانيات القطاعات المختلفة

المالية الحالية، والمناقلات التي تمت بين البنود (خلال السنة المالية)، ومقدار الإيرادات العامة المتوقعة للدولة للسنة القادمة (التي قد تسمح بزيادة الإنفاق على بعض بنود هذا الباب وذلك عند الحاجة إليها، أو قد تدعو، أحياناً، إلى فرض تخفيض على نفقات بعض بنود الباب عندما تستوجب ذلك الأوضاع المالية للبلاد) . والوثائق والمستندات التي يقدمها مندوب الوزارة المختصة لدعم طلباته . وبعد التوصل إلى اتفاق بين المندوبين، يقوم باحث الميزانية، بإجراء التعديلات اللازمة على تقديرات بنود الباب الثاني لتلك الوزارة .

مناقشة الباب الثالث (التشغيل والصيانة) :

تناقش ميزانية الباب الثالث، بطريقة مماثلة لمناقشة الباب الرابع، بواسطة مندوب من إدارة الميزانية العامة (من القطاع المختص)، ومندوب من الوزارة المعنية، ويكون ذلك عندما تكون هناك برامج للتشغيل والصيانة تنفذ بموجب عقود بين جهات حكومية وشركات خاصة .

مناقشة الباب الرابع (المشاريع)

تتم مناقشة الباب الرابع، من قبل مندوبين يمثلون إدارة الميزانية العامة، والوزارة أو الجهة المعنية، ووزارة التخطيط (يكون المندوبون عادة على مستوى وكيل وزارة) . وبخصوص النواحي الفنية (المخططات والمواصفات) فإنها تحال إلى وحدة تحليل التكاليف التابعة لإدارة الميزانية العامة (يعمل في الوحدة مهندسون من جميع التخصصات الهندسية) حيث يقوم الفنيون في الوحدة بدراسة الجوانب الفنية مع الفنيين في الجهات الحكومية الأخرى .

وحيث إن الباب الرابع يتضمن المشاريع بنوعيها (المشاريع الجديدة، والمشاريع تحت التنفيذ)، لذا فان المناقشة تشمل هذين النوعين، إلا إن التركيز، يكون بشكل اكبر، على المشاريع الجديدة، لان المشاريع تحت التنفيذ تعتبر التزاماً على الدولة، لابد من إكمالها، ولذا فإنها تعطى أولوية على المشاريع الجديدة عند توزيع الاعتمادات . وتناقش المشاريع تحت التنفيذ على ضوء المعلومات الواردة عنها في نموذج المشاريع تحت التنفيذ، والمتضمن بيانات وأرقام، عن الوضع المالي للمشروع في السنوات المالية

السابقة، وحركة الصرف على المشروع خلال السنة المالية الحالية، وتقديرات تكاليف الإعمال التي ستنجز من المشروع خلال السنة المالية المقبلة، واستناداً إلى هذه البيانات، يتم التوصل إلى تقدير المبالغ التي سترصد في الميزانية، للسنة المالية القادمة، للمشاريع تحت التنفيذ، ولتوزيع بقية تكاليف المشاريع، على السنوات التالية .

أما بالنسبة للمشاريع الجديدة، [1] فتتم مناقشتها على ضوء المعلومات الواردة في نموذج المشاريع الجديدة (الخاص بها)، والذي يتضمن معلومات تفصيلية عن المشروع (تشمل دراسات فنية له، وللتكاليف، وللجدوى الاقتصادية)، واستنادا إلى ذلك، يتم تقدير المبالغ التي ستدرج في الميزانية للمشاريع الجديدة للسنة المالية المقبلة، ولبقية تكاليف المشروع موزعة على السنوات التالية .

بعد انتهاء مناقشة مشاريع ميزانيات جميع الوزارات والمصالح الحكومية بين مندوبي إدارة الميزانية العامة ومندوبي تلك الجهات، تنتهي المرحلة الأولى من مناقشة الميزانية العامة للدولة، وتلي ذلك، المرحلة الثانية، وتتم في وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وإدارة الميزانية العامة . حيث يقوم موظفو إدارة الميزانية العامة بجمع، وتنسيق، مشاريع ميزانيات جميع الوزارات والمصالح الحكومية (بعد المناقشة مع الوزارات والمصالح والاتفاق معها على النفقات الموافق عليها بصورة مبدئية)، وإدراجها في جدول واحد (جدول إجمالي النفقات)، وتقارن بتقديرات الإيرادات للسنة المالية المقبلة (جدول إجمالي الإيرادات) . ثم يعقد اجتماع مع وزير المالية والاقتصاد الوطني، يحضره موظفو إدارة الميزانية العامة، وتعرض، في الاجتماع، نتائج المناقشات، مع الوزارات والمصالح على وزير المالية والاقتصاد الوطني، [2] والجداول الإجمالية لتقديرات الإيرادات والنفقات، واقتراحات إدارة الميزانية العامة بخصوص

---

(1) كان يطلب من الوزارات تقديم المشاريع الجديدة مع بداية شهر محرم لإعطاء إدارة الميزانية العامة الوقت الكافي لدراستها، ومناقشتها، أما بخصوص المشاريع تحت التنفيذ، فكان يطلب تقديمها في منتصف شهر ربيع الأول، لأنها لا تحتاج إلى وقت كثير لمناقشتها (انظر إلى إبلاغ الميزانية للسنة المالية 1404 / 1405 هـ الصادر عن وزارة المالية والاقتصاد المطني بتاريخ 3/ 7/ 1404هـ .

(2) يزود وزير المالية والاقتصاد الوطني، بنتائج المناقشات مع الوزارات، أولاً بأول، بعد انتهاء مناقشة مشروع ميزانية كل وزارة، ويتم ذلك بواسطة وكيل الوزارة لشئون الميزانية والتنظيم .

ميزانية السنة المالية المقبلة . وعلى ضوء ذلك، يصدر وزير المالية والاقتصاد الوطني توجيهاته إلى إدارة الميزانية العامة . فإذا كان هناك عجز متوقع في ميزانية السنة المقبلة، نتيجة لزيادة تقديرات النفقات، عن تقديرات الإيرادات، [1] فيوجه الوزير إدارة الميزانية العامة، بتخصيص (ضغط) نفقات الوزارات، (بنسبة معينة، مثلاً)، لتقليل مقدار العجز المتوقع في ميزانية السنة المالية المقبلة، أو لتحقيق توازن الإيرادات والنفقات، أو لتحقيق فائض في ميزانية السنة المالية المقبلة . وبعد ذلك، وعلى ضوء توجيهات الوزير، يتم وضع مشروع الميزانية العامة للدولة، للسنة المالية المقبلة، في صورته النهائية . وتقوم إدارة الميزانية العامة، بإعداد الجداول الإجمالية للإيرادات العامة، وللنفقات العامة فتجمع كل الإيرادات في جدول واحد (جدول حرف (أ) الإيرادات) وتجمع كل النفقات في جدول آخر (جدول حرف (ب) المصروفات)، وتضع الجدولين، وتفاصيلهما في وثيقة واحدة، تشكل مشروع الميزانية للدولة للسنة المالية المقبلة، وترفق به مذكرة تفسيرية تتضمن تحليلاً مالياً واقتصادياً للإيرادات والنفقات، ثم ترفع مشروع الميزانية العامة، مع المذكرة التفسيرية إلى وزير المالية والاقتصاد الوطني، الذي يرفعه بدوره إلى مجلس الوزراء.(كما تقوم إدارة الميزانية العامة بإعداد نصوص مشروع نظام الميزانية العامة، أو المرسوم الملكي الذي تصدر بموجبه الميزانية العامة للدولة).

وفي نهاية مرحلة تحضير الميزانية، يجدر بنا أن نوضح ما يلي:[2]

---

(1)يحدث أحياناً إن يكون مجموع تقديرات الإيرادات أكبر من مجموع تقديرات النفقات بعد مناقشة مشاريع ميزانيات الوزارات للسنة المالية المقبلة، وفي مثل هذه الحالة (وهي نادرة) قد يوجه وزير المالية، موظفي إدارة الميزانية العامة بالعودة إلى مشاريع ميزانيات الوزارات، وبإضافة عدد من المشاريع، التي أجلت لسنوات مقبلة، إلى ميزانية السنة القادمة وذلك لتقليل مقدار الفائض المتوقع في الميزانية، وللتوسع في تنفيذ المشاريع .

(2) انظر قرار مجلس الوزراء رقم (256) بتاريخ 6/ 4/ 1383 هـ فقد نص هذا القرار على ما يلي: « الموافقة على أن كل موازنة يتم درسها من إدارة الميزانية وإعدادها، وبعد عرضها على سموه (وزير المالية السابق الأمير مساعد بن عبد الرحمن) تنظر من قبل وزير المالية ووزير كل وزارة، ورئيس كل مصلحة على حدة، وتسوية ما يمكن تسويته، وما لم يتمكن من تسوية يترك للمجلس (مجلس الوزراء) .

1. إن الخلافات في وجهات النظر، التي يمكن أن تحدث، عند مناقشة مشروع الميزانية على الرغم من قلة حدوثها، فان هناك عدة مراجع ومستويات لحلها . فإذا اختلف مندوب وزارة ما مع مندوب إدارة الميزانية العامة، فينظر في الأمر مدير القطاع المختص في إدارة الميزانية العامة، وإذا لم يتوصلا إلى حل، فينظر في الأمر وكيل الوزارة لشئون الميزانية والتنظيم، ووكيل الوزارة المعنية، وإذا لم يتوصلا إلى حل، فيرفع إلى وزير المالية والاقتصاد الوطني، والوزير المختص ليتبادلا الرأي فيه، وإذا لم يحصل الاتفاق بينهما (الوزيرين)، يعرض الأمر على رئيس مجلس الوزراء (بعد دراسته من قبل اللجنة المالية في مجلس الوزراء)، ومما يجدر ذكره، أن الخلافات بخصوص الميزانية، تنتهي بين رئيس القطاع في إدارة الميزانية العامة والمسئولين في الجهة الحكومية ونادراً ما تصل إلى مستوى وكلاء الوزارات.
2. إن إدارة الميزانية العامة تقوم بدور هام، في عمليات التنسيق والتوفيق، بين طلبات الوزارات والمصالح المختلفة لرصد الاعتمادات اللازمة للقيام بنشاطاتها، وبين الإيرادات العامة المقدرة للسنة المالية المقبلة . ومن الملاحظ، إن ما يطلب سنوياً من النفقات، من قبل الوزارات والمصالح، يزيد كثيراً عن الإيرادات المقدرة للسنة المالية المقبلة، وهنا تظهر أهمية الدور الذي تقوم به إدارة الميزانية العامة، في دراسة ومناقشة طلبات هذه الوزارات، وفي تقديم الأهم على المهم من المشاريع والنفقات لكل وزارة، وفي تحقيق التوازن بين الإيرادات العامة والنفقات العامة .
3. إن وزير المالية والاقتصاد الوطني[1]، يقوم بدور أساسي في إعداد الميزانية العامة، فهو يتحمل مسئولية تأمين الإيرادات العامة اللازمة لمواجهة النفقات العامة للأجهزة الحكومية، كما يتحمل مسئولية إيجاد التعادل بين الإيرادات العامة،

(1) يرى بعض المفكرين أن وزير المالية يجب إن يتحلى بالصفات التالية :
أ. التعمق بالشئون الاقتصادية والمالية والإدارية في البلاد .
ب. سعة الإطلاع على أمور الميزانيات والإدارات العامة (الأجهزة الحكومية) وخفاياها
ج. قوة الشخصية، والحجة، وبراعة الإقناع
د. الحزم وصلابة العود .
انظر حسن عواضه، مرجع سابق، ص 124 .

والنفقات العامة، ولذا فهو يوجه المسئولين في إدارة الميزانية العامة، إلى تخفيض بعد النفقات، والى تأجيل البعض الأخر، والى إلغاء النفقات التي يمكن الاستغناء عنها، وذلك عندما تزيد النفقات المطلوبة من قبل الوزارات، عن الإيرادات المقدرة للسنة المالية المقبلة .

3. **محتويات مشروع نظام الميزانية العامة**

يتضمن مشروع نظام (أو قانون) الميزانية العامة للدولة، في معظم الأحيان، ما يلي :

أ. النصوص القانونية :

هناك نصوص أساسية عامة أصبحت تدرج سنوياً، ضمن مشروع نظام الميزانية العامة للدولة، كالنصوص التي تتعلق بتقديرات الإيرادات والنفقات للدولة (للسنة المالية المقبلة)، والإذن بجباية الإيرادات، وفتح الاعتمادات للوزارات (إجازة الإنفاق). كما توجد نصوص خاصة بتنفيذ الميزانية كتلك المتعلقة بنقل الاعتمادات (من باب إلى باب آخر، أو من بند إلى بند آخر .... ونحو ذلك)، ويكون عدد صفحات النصوص القانونية، عادة، قليلاً جداً، لا يتجاوز في معظم الأحيان ثلاث أو أربع صفحات، (وتظهر ضمن المرسوم الملكي الذي تصدر بموجبه الميزانية العامة في المملكة) .

ب. جداول الإيرادات والنفقات :

تتألف وثيقة الميزانية العامة من عدد كبير من الصفحات، يبلغ عدة مئات أحياناً، وتشكل جداول الإيرادات، وجداول النفقات، القسم الأكبر من حجم وثيقة الميزانية العامة . وتذكر فيها جداول إجمالية للإيرادات وللنفقات، وتتلوها جداول تفصيلية للإيرادات تبين جميع أنواعها، وجداول تفصيلية للنفقات، إذ يخصص لكل وزارة، أو مصلحة، فصل، أو فرع، في الميزانية العامة للدولة تدرج فيه النفقات المعتمدة لها .

ج. بيان وزارة المالية والاقتصاد الوطني :

تصدر وزارة المالية والاقتصاد الوطني، بياناً عن ميزانية الدولة، توضح فيه الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد، والفروق الحاصلة بين الميزانية الجديدة، وميزانية السنة

السابقة، والانجازات التي تحققت في السنة المالية السابقة، والتوقعات للأوضاع الاقتصادية والمالية في البلاد للسنة المالية الجديدة . كما يتضمن توضيحاً لكيفية توزيع الاعتمادات المخصصة في الميزانية على كافة القطاعات، ونصيب كل قطاع منها (مثال قطاع الدفاع، وقطاع التنمية الاجتماعية، وقطاع النقل والمواصلات ... وغيرها من القطاعات) . وبكلمة موجزة، فان بيان وزارة المالية والاقتصاد الوطني يتضمن دراسة شاملة لأوضاع البلاد الاقتصادية والمالية والاجتماعية . (ويجدر التنويه، إلى أن بيان وزارة المالية والاقتصاد الوطني [1] لا يظهر ضمن وثيقة الميزانية العامة، وإنما يوزع على وسائل الإعلام المختلفة من جرائد، ومجلات، وإذاعة، وتلفزيون، لينشر عند ظهور الميزانية الجديدة، وليلقي المزيد من الضوء على محتوياتها) .

4. **الأجهزة المركزية المختصة بتحضير الميزانية العامة في المملكة :**

تشارك في تحضير الميزانية العامة، في المملكة العربية السعودية، جميع الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية . إذ يقوم كل جهاز حكومي بإعداد مشروع ميزانيته للسنة المالية القادمة، ويناقش المشروع في إدارة الميزانية العامة . وتشارك في المناقشة أجهزة حكومية أخرى، وحيث إن هناك العديد من الأجهزة التي تساهم بدور رئيسي في عملية تحضير الميزانية العامة في المملكة، لذا فإننا سنعرض لهذه الأجهزة بإيجاز، مركزين على دورها في عملية تحضير الميزانية العامة، ومن أهم هذه الأجهزة ما يلي :

أولاً : الإدارة العامة للميزانية .

ثانياً : الإدارة العامة للإيرادات .

ثالثاً : وزارة التخطيط .

رابعاً : الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة .

خامساً : الديوان العام للخدمة المدنية .

---

(1) يطلق على بيان وزارة المالية، في بعض البلدان، إسم خطاب الميزانية العامة، أو المذكرة التفسيرية للميزانية العامة . ويلقي وزير المالية، خطاب الميزانية، في بعض البلدان، عند اجتماع السلطة التشريعية لمناقشة الميزانية العامة الجديدة . كما يقوم بعقد مؤتمر صحفي يوضح فيه محتويات الميزانية العامة للدولة للسنة المالية المقبلة

وسنقدم، في ما يلي، عرضاً موجزاً عن تاريخ نشأتها واختصاصاتها .

أولاً – الإدارة العامة للميزانية

نشأتها :

الإدارة العامة للميزانية هي إحدى الإدارات الرئيسية في وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وتتبع وكيل الوزارة لشئون الميزانية والتنظيم . أنشئت بموجب قرار من وزير المالية والاقتصاد الوطني سنة 1377 هـ تحت مسمى مديرية الميزانية العامة (وتم إنشاؤها بعد صدور أول تعليمات منظمة للميزانية والحسابات في عام 1376 هـ وهي « التعليمات المالية للميزانية والحسابات » الصادرة في 4/ 8/ 1376هـ)

اختصاصاتها : [1]

1. إقتراح الإطار العام لمشروع الميزانية العامة للدولة .
2. إعداد تعميم تحضير الميزانية، وتوزيعه على الوزارات والمصالح الحكومية (يتضمن التعميم تعليمات ونماذج الميزانية العامة)
3. مناقشة مشاريع الميزانية العامة المقترحة من قبل الوزارات والمصالح الحكومية بالاشتراك مع مندوبي تلك الجهات (ووضع الملاحظات عليها) .
4. إعداد الميزانية العامة للدولة، وللمؤسسات العامة والبلديات ووضعها في صيغتها النهائية تمهيداً لرفعها إلى مجلس الوزراء لإقرارها .
5. متابعة تنفيذ الميزانية العامة، وإجراء المناقلات بين اعتمادات بنود الميزانية المختلفة وفقاً لمرسوم الميزانية العامة للدولة .
6. بحث الحالات التي تنشأ أثناء السنة المالية، وتتطلب تمويلاً إضافيا، والتقدم بالاقتراحات المناسبة بطرق التمويل الممكنة .
7. إجراء الدراسات حول تطوير وتحسين أسلوب ونماذج إعداد الميزانية العامة.

(1) محمد شاكر عصفور التنظيم المالي في المملكة العربية السعودية، (الرياض، معهد الإدارة العامة، 1401هـ)، ص 9 .

ثانياً – الإدارة العامة للإيرادات

نشأتها :

هي إحدى إدارات وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وتتبع وكيل الوزارة المساعدة للإيرادات الذي يرتبط بوكيل الوزارة للشئون المالية والحسابات، أما عن تاريخ نشأتها فيمكن القول أنها نشأت منذ صدور نظام وزارة المالية في المملكة عام 1351هـ، فقد بين النظام الداخلي لوزارة المالية الصادر في عام 1356 هـ، أن من ضمن تشكيلات وزارة المالية ديوان الواردات، وحدد مهامه، وتطور هذا الجهاز تدريجياً إلى إن أصبح إدارة عامة .

اختصاصاتها :

1. مراقبة حركة الإيرادات العامة في الدولة وتنفيذ التعليمات المالية الخاصة بها .
2. القيام بالتنسيق مع الأجهزة المختصة لوضع تقديرات الإيرادات والعوائد المالية من شركات الزيت والجمارك، ومصادر الإيرادات الأخرى، ووضع الدراسات والتحليلات الخاصة بذلك .
3. إصدار اللوائح والأنظمة والتعليمات الخاصة بجباية الإيرادات .
4. العمل على تطوير وسائل جباية الإيرادات في الأجهزة الحكومية المختصة .
5. إعداد ملخصات لحركة الإيرادات خلال العام، تبين فيها كافة أنواع الإيرادات، ومقارنتها بالإيرادات المقدرة في الميزانية العامة، مع دراسة أسباب التقصير في تحصيل أموال الدولة (إذا حدث تقصير أو عجز في الإيرادات) .

ثالثاً – وزارة التخطيط

نشأتها :

بدأت فكرة التنمية الاقتصادية في المملكة سنة 1378 هـ بتشكيل لجنة التنمية الاقتصادية . وتبع ذلك تشكيل المجلس الأعلى للتخطيط سنة 1380هـ، ثم الهيئة المركزية للتخطيط سنة 1384هـ . وتحولت الهيئة المركزية للتخطيط سنة 1395هـ إلى وزارة التخطيط .

اختصاصاتها :

1. وضع الإستراتيجية والخطوط العريضة للخطة العامة للتنمية .
2. مراجعة الخطط الخاصة في كل وزارة ومصلحة حكومية، ومناقشتها مع المسئولين فيها، وإعداد الخطة الخمسية للدولة .
3. تقديم الخطة الخمسية لمجلس الوزراء ولجلالة الملك لاعتمادها .
4. متابعة تنفيذ الخطة .

أما بخصوص دورها في إعداد الميزانية العامة للدولة فهو كما يلي :

1. وضع الأسس والمعايير التي تسير عليها الدولة في ميزانيتها السنوية، وخاصة ما يتعلق بالباب الثالث (التشغيل والصيانة) والباب الرابع (المشاريع) وذلك من خلال تقدير المخصصات المالية لها، مع إعطاء المرونة الكافية لمواجهة الظروف الطارئة .
2. تزويد وزارة المالية والاقتصاد الوطني العامة – إدارة الميزانية العامة، بالمشاريع المدرجة في خطة التنمية لمراعاة ذلك عند مناقشة مشاريع ميزانيات الوزارات .
3. المشاركة مع وزارة المالية والاقتصاد الوطني عند مناقشة مشاريع الوزارات والمصالح الحكومية للسنة المالية المقبلة، وإبداء الرأي بشأنها (وأحياناً رفض إدراج بعض المشاريع ضمن الميزانية، إما لعدم ادارجها في الخطة الخمسية، أو لأنها بتكاليف عالية غير ما هو مخصص لها في الخطة) .
4. تزويد وزارة المالية والاقتصاد الوطني بملاحظاتها ومرئياتها حول الإطار العام للميزانية، وما ينبغي إن يكون عليه في السنة المقبلة من الناحيتين الاقتصادية والمالية (ويكون ذلك قبل بداية مناقشة مشاريع ميزانيات الأجهزة الحكومية).

رابعاً – الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة

نشأتها :

ترتبط الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة بوزارة المالية والاقتصاد الوطني، وتتبع وكيل الوزارة لشئون الميزانية والتنظيم . وتم إنشاؤها في عام 1384هـ (بموجب

المرسوم الملكي رقم 19 وتاريخ 12/ 9/ 1984هـ إلا أنها لم تبدأ بممارسة نشاطها الفعلي إلا في عام 1386هـ)، وتعتبر من الأجهزة الاستشارية في مجال التنظيم الإداري (إلا أن لها دوراً فعالاً في مجال الميزانية، لا سيما في دراسة ومناقشة إحداث الوظائف الجديدة) .

اختصاصاتها :

نبين في ما يلي اختصاصات هذا الجهاز ذات العلاقة بالميزانية العامة :

1. الاشتراك مع الإدارة العامة للميزانية بوزارة المالية والاقتصاد الوطني في تحليل طلبات إحداث الوظائف الجديدة في الوزارات وأجهزة الدولة الأخرى .
2. مراجعة مشروعات إنشاء الأجهزة الجديدة قبل إدراجها في الميزانية .
3. تطوير الأساليب التنظيمية في الأجهزة الحكومية المختلفة في جميع المستويات،ووضع معدلات الأداء المناسبة ونشرها للاسترشاد بها في تنظيم هذه الأجهزة وتحديد حاجاتها من القوى العاملة .
4. القيام بالدراسات اللازمة للاستفادة من الآلات المكتبية والإلكترونية الملائمة كوسائل لتوفير الجهد، ولتسهيل سير العمل والتوصية باستعمال المفيد منها .

خامساً – الديوان العام للخدمة المدنية

نشأة الديوان :

يعتبر الديوان من أقدم الأجهزة الإدارية في المملكة، ومن الأجهزة التي تطورت ونمت تدريجياً بتطور الإدارة في المملكة . فقد بدأ الديوان بوظيفة مأمور سجل بديوان النيابة العامة في سنة 1347هـ . وأصبح في عام 1358هـ يسمى « ديوان المأمورين والعوائد المقررة » وكان تابعاً لوزارة المالية . وتغير إسمه في عام 1364هـ فأصبح «ديوان الموظفين والتقاعد » وبقي تابعاً لوزارة المالية . وفي عام 1373هـ ربط برئاسة مجلس الوزراء وأصبح إسمه «ديوان الموظفين العام » . وصدر في عام 1391هـ نظام خاص بديوان الموظفين العام، وأصبح يعتبر جهازاً مستقلاً يعين رئيسه بأمر ملكي . وتغير إسمه في عام 1397هـ وأصبح « الديوان العام للخدمة المدنية » .

إختصاصات الديوان :

حددت المادة العاشرة من نظام مجلس الخدمة المدنية المهام الرئيسية للديوان على النحو الآتي :

1. مراقبة تنفيذ أنظمة الخدمة المدنية واللوائح والقرارات المتعلقة بها .
2. إجراء الدراسات والبحوث المتعلقة بالخدمة المدنية، وخاصة تصنيف الوظائف، والأجور، والبدلات، والمكافآت والتعويضات .
3. إبداء الرأي في المسائل المتعلقة بشئون الخدمة المدنية .
4. إقتراح الأنظمة واللوائح المتعلقة بشئون الخدمة المدنية وتقديمها إلى مجلس الخدمة المدنية .
5. وضع القواعد والإجراءات الخاصة باختيار أفضل المتقدمين لشغل الوظائف الشاغرة .
6. تصنيف الوظائف واقتراح الرواتب والأجور والبدلات والتعويضات والمكافآت، ودراسة الوظائف المطلوب إحداثها للتأكد من مطابقتها لقواعد التصنيف .
7. مهام أخرى (لا نرى ضرورة لذكرها هنا)

أما بالنسبة للمهام ذات العلاقة بالميزانية العامة، فان المهمة رقم (6) « تصنيف الوظائف ... لقواعد التصنيف » تعتبر المهمة الأساسية ذات العلاقة بإعداد الميزانية، ولذا يشترك مندوب عن الديوان العام للخدمة المدنية، مع مندوب عن الإدارة المركزية للتنظيم والإدارة، ومندوب عن إدارة الميزانية العامة، ومندوب عن الوزارة، عند مناقشة الباب الأول، ولا سيما لدراسة الوظائف المطلوب إحداثها، وللتأكد من مطابقتها لقواعد التصنيف، واقتراح الرواتب والبدلات التي ستدفع لها .

5. مشكلات تحضير الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

تواجه عملية تحضير الموازنة العامة في المملكة، العديد من المشكلات والصعوبات، ويمكننا تقسيم هذه المشكلات إلى قسمين :

أ. مشكلات تحضير الموازنة من منظور إدارة الميزانية العامة .

ب. مشكلات تحضير الموازنة من منظور الأجهزة الحكومية .

وفيما يلي تفصيل هذه المشكلات .

أ. مشكلات تحضير الموازنة العامة من منظور إدارة الميزانية العامة :

يرى العاملون في إدارة الميزانية العامة أن مشكلات تحضير الموازنة، من وجهة نظرهم، تتلخص في الآتي : [1]

1. المبالغة في طلب إحداث الوظائف من قبل الأجهزة الحكومية .
2. عدم توفر الدقة في رسم الخريطة التنظيمية للمنظمة (المعد لها مشروع موازنة).
3. المبالغة في طلب الاعتمادات لبنود الباب الأول (الرواتب، والبدلات والأجور)، ولبنود الباب الثاني (النفقات التشغيلية – المصروفات الإدارية)
4. المبالغة في طلب الاعتمادات للباب الرابع (المشاريع) وعدم توفر الدقة في الدراسات المقدمة عنها .
5. تأخر وصول مشاريع موازنات بعض الجهات، مما لا يعطي الوقت الكافي لإدارة الميزانية العامة لدراسة ومناقشة مشاريع موازناتها .
6. عدم تطابق بعض المشاريع المطلوبة (لبعض الوزارات والمصالح) مع خطة التنمية .
7. عدم وضوح مبررات طلبات الزيادات لبعض البنود في مشروع الموازنة .
8. عدم اكتمال بيانات بعض البنود (السيارات، المعدات، الأجهزة، الأثاث ... ونحو ذلك) .

---

(1) عبد الله العسكر، بحث عن إدارة الميزانية العامة – بوزارة المالية والاقتصاد الوطني، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1403 هـ ص 14/17

ب. مشكلات تحضير الموازنة من منظور الأجهزة الحكومية : [1]

يرى العاملون في الوزارات والمصالح الحكومية، أن مشكلات تحضير الميزانية، كما تبدو لهم، تتلخص في الآتي :

1. عدم ثقة موظفي إدارة الميزانية العامة، في تقديرات الأجهزة الحكومية لاحتياجاتها بسبب وجود اعتقاد لديهم بان بعض الأجهزة الحكومية تميل إلى المبالغة في تقديراتها لاحتياجاتها عند إعداد مشاريع موازناتها .
2. تركيز المناقشة مع مندوبي إدارة الميزانية العامة على الوظائف الجديدة، بشكل اكبر من غيرها، من بنود الميزانية .
3. عدم النظر بواقعية لاعتمادات بعض بنود البابين الأول والثاني، ففي الوقت الذي يتكرر فيه انتهاء اعتماد البند في كل سنة، قبل نهاية السنة المالية، ويتم إجراء المناقلات له، ويكون الصرف على البند شبه ثابت تقريباً، ولابد من الصرف عليه، نجد إن إدارة الميزانية العامة لا تستجيب لطلب زيادة اعتمادات البند، مع عملها مسبقاً، بان الاعتمادات المخصصة له ستنفذ في وقت مبكر من السنة المالية المقبلة، وستجرى له مناقلة إثناء تلك السنة .
4. عدم التزام الموظفين بإدارة الميزانية العامة، بما يتم الإتفاق عليه معهم، أثناء المناقشات، بحجة أن هذا الأمر، خاضع للنتائج النهائية عند مناقشة القطاعات الأخرى . ولذا قد تحدث تعديلات كثيرة، بعد المناقشة، ولا يحاط مندوبو الجهات الحكومية بها علماً.
5. عدم كفاية المدة المخصصة لمناقشة مشاريع الميزانيات للجهات الحكومية . إذ لا يتيح قصر مدة المناقشة، الفرصة الكافية، لموظفي إدارة الميزانية العامة، للاطلاع بشكل تفصيلي، على ما تقدمه الجهات من وثائق ومستندات ومبررات تدعم متطلباتها من الاعتمادات المالية للبنود والمشاريع، التي تطلبها في مشاريع الميزانيات للسنة المالية القادمة .

---

(1) أخذت هذه المشكلات من دارسي برنامج الإدارة المالية المتقدمة، الدورة التاسعة المنعقدة، (في الفترة من 28/ 4/ 1405هـ 8/ 6/ 1405هـ)، معهد الإدارة العامة – الرياض

أ. مشكلات تحضير الموازنة من منظور إدارة الميزانية العامة .

ب. مشكلات تحضير الموازنة من منظور الأجهزة الحكومية .

وفيما يلي تفصيل هذه المشكلات .

أ. مشكلات تحضير الموازنة العامة من منظور إدارة الميزانية العامة :

يرى العاملون في إدارة الميزانية العامة أن مشكلات تحضير الموازنة، من وجهة نظرهم، تتلخص في الآتي : [1]

1. المبالغة في طلب إحداث الوظائف من قبل الأجهزة الحكومية .
2. عدم توفر الدقة في رسم الخريطة التنظيمية للمنظمة (المعد لها مشروع موازنة).
3. المبالغة في طلب الاعتمادات لبنود الباب الأول (الرواتب، والبدلات والأجور)، ولبنود الباب الثاني (النفقات التشغيلية – المصروفات الإدارية)
4. المبالغة في طلب الاعتمادات للباب الرابع (المشاريع) وعدم توفر الدقة في الدراسات المقدمة عنها .
5. تأخر وصول مشاريع موازنات بعض الجهات، مما لا يعطي الوقت الكافي لإدارة الميزانية العامة لدراسة ومناقشة مشاريع موازناتها .
6. عدم تطابق بعض المشاريع المطلوبة (لبعض الوزارات والمصالح) مع خطة التنمية .
7. عدم وضوح مبررات طلبات الزيادات لبعض البنود في مشروع الموازنة .
8. عدم اكتمال بيانات بعض البنود (السيارات، المعدات، الأجهزة، الأثاث ... ونحو ذلك) .

(1) عبد الله العسكر، بحث عن إدارة الميزانية العامة – بوزارة المالية والاقتصاد الوطني، الرياض، معهد الإدارة العامة، 1405 هـ، ص 14/17

ب. مشكلات تحضير الموازنة من منظور الأجهزة الحكومية :[1]

يرى العاملون في الوزارات والمصالح الحكومية، أن مشكلات تحضير الميزانية، كما تبدو لهم، تتلخص في الآتي :

1. عدم ثقة موظفي إدارة الميزانية العامة، في تقديرات الأجهزة الحكومية لاحتياجاتها بسبب وجود اعتقاد لديهم بان بعض الأجهزة الحكومية تميل إلى المبالغة في تقديراتها لاحتياجاتها عند إعداد مشاريع موازناتها .
2. تركيز المناقشة مع مندوبي إدارة الميزانية العامة على الوظائف الجديدة، بشكل اكبر من غيرها، من بنود الميزانية .
3. عدم النظر بواقعية لاعتمادات بعض بنود البابين الأول والثاني، ففي الوقت الذي يتكرر فيه انتهاء اعتماد البند في كل سنة، قبل نهاية السنة المالية، ويتم إجراء المناقلات له، ويكون الصرف على البند شبه ثابت تقريباً، ولابد من الصرف عليه، نجد إن إدارة الميزانية العامة لا تستجيب لطلب زيادة اعتمادات البند، مع عملها مسبقاً، بان الاعتمادات المخصصة له ستنفذ في وقت مبكر من السنة المالية المقبلة، وستجرى له مناقلة إثناء تلك السنة .
4. عدم التزام الموظفين بإدارة الميزانية العامة، بما يتم الإتفاق عليه معهم، أثناء المناقشات، بحجة أن هذا الأمر، خاضع للنتائج النهائية عند مناقشة القطاعات الأخرى . ولذا قد تحدث تعديلات كثيرة، بعد المناقشة، ولا يحاط مندوبو الجهات الحكومية بها علماً.
5. عدم كفاية المدة المخصصة لمناقشة مشاريع الميزانيات للجهات الحكومية . إذ لا يتيح قصر مدة المناقشة، الفرصة الكافية، لموظفي إدارة الميزانية العامة، للاطلاع بشكل تفصيلي، على ما تقدمه الجهات من وثائق ومستندات ومبررات تدعم متطلباتها من الاعتمادات المالية للبنود والمشاريع، التي تطلبها في مشاريع الميزانيات للسنة المالية القادمة .

---

(1) أخذت هذه المشكلات من دارسي برنامج الإدارة المالية المتقدمة، الدورة التاسعة المنعقدة، (في الفترة من 28/ 4/ 1405هـ 8/ 6/ 1405هـ)، معهد الإدارة العامة – الرياض

ج. إعتماد الموازنة العامة

1. المقصود باعتماد الموازنة العامة :

يقصد باعتماد الموازنة العامة إقرارها، أو إجازتها، أو الموافقة عليها من قبل السلطة المختصة . وتعتبر السلطة التشريعية، في معظم دول العالم، السلطة المختصة باعتماد الموازنة العامة . إلا انه، قد تناط بالسلطة التنفيذية، صلاحية إصدار الأنظمة، وبهذا فان السلطة التنفيذية تقوم بمهام اعتماد الموازنة .

ويعتبر اعتماد الموازنة العامة، المرحلة الثانية في دورة الموازنة، التي تلي مرحلة تحضيرها. فبعد الانتهاء من التحضير، تعرض الموازنة على السلطة (الجهة) المختصة باعتماد الموازنة لاعتمادها (الموافقة عليها وإجازتها) . وتتولى اللجنة المالية فيها، دراسة مشروع نظام (أو قانون) الموازنة العامة . وتوصي، في معظم الأحيان، بالموافقة على الموازنة العامة للدولة للسنة المالية القادمة، ويجري بعد ذلك التصويت على محتوياتها، ولا سيما على أرقام الموازنة من نفقات وإيرادات . ويكون التصويت إما أجمالياً أو تفصيلياً، ويتم ذلك وفقاً للقوانين والأنظمة المتبعة في البلاد . وتجدر الإشارة هنا إلى توضيح معنى التصويت الإجمالي، والتفصيلي، على النفقات .

ففي حالة التصويت الإجمالي (فصلاً فصلاً)، حيث يوافق على مشروع موازنة وزارة ما، أو مصلحة ما، ككل فإنها تعتبر في هذه الحالة وحدة واحدة، ويمكن إجراء المناقلات بين بنودها المختلفة، حسب نصوص نظام (أو قانون) الموازنة العامة المتعلقة بالمناقلات، ولا يجوز إجراء النقل من اعتمادات وزارة ما (فصل ما) إلى وزارة أخرى (فصل آخر) إلا بعد موافقة السلطة المختصة (التشريعية)، على هذا النقل .

أما إذا كان التصويت على الموازنة تفصيلياً (بنداً بنداً)، فلا يجوز النقل من بند إلى بند آخر، في اعتمادات موازنة الوزارة نفسها، إلا بعد موافقة السلطة المختصة (التشريعية) على ذلك، وفي هذا تقييد للصلاحيات عند التنفيذ، وهذا يؤدي حتماً إلى عدم توفر المرونة في نظام الموازنة، إذ قد يظهر عجز في بعض بنود الموازنة وفائض في بنود أخرى، ولكن لا يمكن الاستفادة من هذا الفائض، بنقله إلى البنود التي حدث فيها عجز، إلا بعد موافقة السلطة المختصة (التشريعية) .

ويميل الإتجاه الحالي في معظم دول العالم، إلى التصويت على الموازنة بشكل إجمالي (فصلاً فصلاً)، وذلك لإعطاء السلطة التنفيذية المزيد من الحرية في التصرف في نقل الاعتمادات بين بنود الموازنة، ولإعطاء الموازنة العامة المرونة الكافية عند التنفيذ .

2. خطوات اعتماد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

يمثل مجلس الوزراء، ورئيسه جلالة الملك، في المملكة العربية السعودية، السلطتين التنفيذية والتشريعية، فيما يتعلق بالشئون المالية، ولا سيما بالميزانية العامة .

وقد نصت المواد (28)، و (37)،و (38)، و (39)، و (43) من نظام مجلس الوزراء (الصادر بالمرسوم الملكي رقم 38 لعام 1377 هـ) على ما يلي :

المادة (28) : « شئون الدولة المالية مرجعها مجلس الوزراء » .

المادة (37) : « يصدق مجلس الوزراء سنوياً نظاماً بميزانية الدولة يشتمل على تخمينات الواردات والمصاريف لتلك السنة ويرفع لجلالة الملك لتصديقه، فإذا حلت السنة المالية وحالت أسباب اضطرارية دون تصديق الميزانية وجب السير على ميزانية السنة المالية السابقة بنسبة إثني عشرية حتى صدور الميزانية الجديدة »

المادة (38) : « كل زيادة يراد إحداثها على الميزانية لا تكون إلا بموجب النظام أو بقرار من مجلس الوزراء » .

المادة (39) : « إجراءات تصديق الميزانية تجرى حسب الأصول المقررة لإصدار الأنظمة ويصوت عليها فصلاً فصلاً » .

المادة (43) : « ميزانية الدوائر غير التابعة لوزارة من الوزارات، وحساباتها الختامية، يجري عليها ما يجري على ميزانية الدولة وحسابها الختامي من الأحكام » .

يتضح مما تقدم الأمور التالية :

1. إن مجلس الوزراء، في المملكة العربية السعودية، هو المرجع في الشئون المالية، فهو الذي يقر الإطار العام، والخطوط العريضة لميزانية الدولة للسنة المالية المقبلة (على ضوء دراسة الوضع الاقتصادي والمالي التي تعدها وزارة المالية والاقتصاد الوطني – إدارة الميزانية العامة) .

2. ان مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بحل الخلافات التي قد تنشأ بين وزير المالية والاقتصاد الوطني من جهة، وبين الوزراء الآخرين من جهة أخرى .[1]
3. إن مجلس الوزراء ورئيسه جلالة الملك هما الجهة المختصة باعتماد الميزانية في المملكة أما بخصوص خطوات اعتماد الميزانية في المملكة، فتتم على النحو الآتي :

أ. ترفع وزارة المالية والاقتصاد الوطني مشروع الميزانية العامة للسنة القادمة إلى مجلس الوزراء لدراسته واعتماده (وذلك بعد الانتهاء من مناقشته في وزارة المالية والاقتصاد الوطني – إدارة الميزانية العامة) .

ب. يحال مشروع الميزانية العامة إلى اللجنة المالية في المجلس لدراسته وتتكون اللجنة المالية من وزراء من ذوي الإطلاع على الشئون الاقتصادية والمالية في البلاد، وتعد اللجنة المالية دراسة عن مشروع الميزانية تبين فيها ملاحظاتها عليها، وتضع الملاحظات ضمن تقرير، تقدمه إلى مجلس الوزراء .

ج. تعقد جلسة لمجلس الوزراء، يرأسها، عادة، جلالة الملك،[2] لمناقشة مشروع الميزانية . ويناقش مشروع الميزانية على ضوء تقرير وملاحظات اللجنة المالية، ويشترك في المناقشة جلالة الملك والوزراء، وقد يطلب من بعض موظفي إدارة الميزانية العامة حضور جلسة المناقشة، وذلك بقصد تفسير وتوضيح بنود الميزانية وما تحتويه من نفقات .

د. يصوت مجلس الوزراء على الميزانية العامة، ويكون التصويت عليها فصلاً فصلاً، وهذا من شأنه أن يوفر قدراً كبيراً من المرونة، عند التنفيذ، أكثر مما

---

(1) يجدر التنويه إلى أن الخلافات بين الوزراء في المملكة، بخصوص الميزانية، نادرة جداً وتحل معظم مشكلات الميزانية على مستوى وكلاء الوزارات

(2) تعتبر جلسة مجلس الوزراء لمناقشة الميزانية، من الجلسات الهامة، وذلك نظراً لأهمية الميزانية، ويحضرها جلالة الملك، ويلقي، في نهاية الجلسة خطابا، أو كلمة توجيهية في هذه المناسبة، يعلن فيها الميزانية العامة للدولة .

لو كان التصويت عليها بنداً بنداً، ففي هذه الحالة (عندما يصوت على الميزانية فصلاً فصلاً) يوافق المجلس على مشروع ميزانية الوزارة أو المصلحة ككل، ويمكن (يجوز) إجراء المناقلات بين بنودها المختلفة حسب نصوص نظام الميزانية العامة (ما يتعلق بالمناقلات منها) .

هـ. يرفع مشروع الميزانية إلى جلالة الملك ليصادق عليها، وتصدر بموجب مرسوم ملكي . ويتضمن المرسوم الملكي، عادة، نصوصاً، (مواداً) تبين تقديرات الإيرادات، والنفقات، للسنة المالية القادمة، واعتماد التشكيلات الإدارية .... ونحو ذلك .

و. تقوم وزارة المالية والاقتصاد الوطني،[1] بإبلاغ الوزارات والمصالح الحكومية بميزانياتها المعتمدة، وترفق به تعليماتها بخصوص تنفيذ الميزانية . كما تقوم بإبلاغ الميزانية إلى المراقبين الماليين (الممثلين الماليين)، وديوان المراقبة العامة، ليباشروا أعمالهم في الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة (وبذلك تبدأ المرحلة التالية، وهي مرحلة تنفيذ الميزانية العامة) .

---

(1) يعقد وزير المالية والاقتصاد الوطني مؤتمراً صحفياً يلقي فيه الضوء على الميزانية الجديدة، وذلك بعد مصادقة جلالة الملك عليها، وصدورها في بداية السنة المالية . كما يقوم وكيل وزارة المالية لشئون الميزانية والتنظيم بتسليط الضوء على الميزانية الجديدة بواسطة أجهزة الإعلام المختلفة، كالتلفزيون والإذاعة، والصحف، والمجلات، والهدف من ذلك، هو إعطاء معلومات كافية للمواطنين عن أنواع الخدمات التي تقدمها الدولة لهم، وبيان مختلف أوجه الإنفاق الحكومي التي تتضمنها الميزانية الجديدة ويقوم الوزراء ومدير والمصالح والمؤسسات العامة، بدور مماثل، فيما يتعلق بميزانيات الأجهزة التي يرأسونها .

أسئلة للمناقشة

1. وضح المقصود بدورة الموازنة العامة، وبين مراحلها ؟
2. لماذا تعتبر السلطة التنفيذية السلطة الأفضل للقيام بتحضير الموازنة العامة ؟
3. إشرح الخطوات التي تمر فيها ميزانية المملكة العربية السعودية أثناء مرحلة التحضير ؟
4. بين دور وزارة المالية والاقتصاد الوطني في مرحلة تحضير الميزانية العامة ؟
5. أذكر المحتويات التي يتضمنها، عادة، مشروع نظام الميزانية العامة ؟
6. إشرح طريقة اعتماد الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية ؟
7. بين دور وزارة التخطيط، والإدارة المركزية للتنظيم والإدارة، في تحضير الميزانية في المملكة العربية السعودية ؟
8. تكلم عن مشكلات تحضير الميزانية العامة في المملكة من منظور الأجهزة الحكومية المختلفة ؟
9. تكلم عن مشكلات تحضير الميزانية العامة في المملكة من منظور إدارة الميزانية العامة ؟
10. تكلم عن خطوات اعتماد الميزانية في المملكة العربية السعودية ؟

الفصل الرابع

تنفيذ الموازنة العامة

أهداف تنفيذ الموازنة العامة

مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية

عمليات تنفيذ الموازنة العامة

تصحيح الموازنة العامة

المناقلات

الحساب الختامي

المال الإحتياطي

الأجهزة المركزية المختصة بتنفيذ الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

مشكلات تنفيذ الموازنة العامة في المملكة

أسئلة للمناقشة



الفصل الرابع

تنفيذ الموازنة العامة

يقصد بتنفيذ الموازنة العامة إخراج محتوياتها إلى حيز الوجود . ويتم ذلك ، بشكل رئيسي ، بتحصيل الإيرادات التي أجيزت جبايتها ، وصرف النفقات المعتمد صرفها . وتقوم السلطة التنفيذية ، بواسطة أجهزتها المتعددة (الوزارات ، والمصالح) بعمليات تنفيذ الموازنة المختلفة .

وبخصوص المملكة العربية السعودية ، فان مرحلة التنفيذ ، تبدأ في الوزارات والمصالح فور استلامها تبليغ وزارة المالية والاقتصاد الوطني بموازناتها المعتمدة ، فتقوم (الوزارات والمصالح) بالبدء بإنفاق ما اعتمد لها من اعتمادات ، وبتحصيل الإيرادات التي أجيزت جبايتها .

وتتطلب دراسة تنفيذ الموازنة العامة إن نتناول بالبحث الموضوعات التالية :

أ. أهداف تنفيذ الموازنة العامة .

ب. مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية .

ج. عمليات تنفيذ الموازنة العامة .

د. تصحيح الموازنة العامة .

ه. المناقلات .

و. الحساب الختامي .

ز. المال الاحتياطي .

ح. الأجهزة المركزية المختصة بتنفيذ الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية .

ط. مشكلات تنفيذ الموازنة العامة في المملكة .

ونوضح فيما يلي هذه الموضوعات .

أ. أهداف تنفيذ الموازنة العامة

ترمي عملية تنفيذ الموازنة العامة إلى تحقيق ما يلي : [1]

1. مراعاة الحدود المالية :

يعتبر التقيد بالحدود (القيود) المالية التي تضعها السلطة التشريعية ، من الأمور الواجب مراعاتها بواسطة السلطة التنفيذية ، عند تنفيذ الموازنة العامة . ويعتمد نجاح التنفيذ بدرجة كبيرة ، على الحد من تجاوز الاعتمادات المرصودة في الموازنة للوزارات والمصالح الحكومية . ويحدث التجاوز ، لأسباب متعددة ، منها ، عدم كفاية الاعتمادات المخصصة لبعض أوجه الإنفاق ، وذلك إما بسبب التخطيط والتقدير ، غير الدقيق ، من جانب الوزارات والمصالح ، لاحتياجاتها (المتوقعة) خلال السنة المالية المقبلة ، أو بسبب التنفيذ السيء للموازنة ، كما يحدث أحياناً ، بسبب التخفيض (العشوائي ، غير المدروس) لبعض بنود الإنفاق للوزارات بواسطة إدارة الموازنة العامة .

2. توفير مرونة التنفيذ :

من الضروري توفير المرونة الكافية في الموازنة ، عند التنفيذ ، وذلك لمواجهة الأوضاع والظروف المتغيرة ، ولا سيما ظروف البلاد الاقتصادية والمالية ، وظروف البرامج والمشاريع المراد تنفيذها . وتعتمد المرونة في تنفيذ الموازنة العامة ، إلى حد كبير، على كيفية موافقة السلطة التشريعية على الموازنة العامة (التصويت عليها ، فقد يكون إما فصلاً فصلاً ، أو بنداً بنداً) ، وعلى الصلاحيات المخولة للسلطة التنفيذية لنقل الاعتمادات بين بنود ، وأبواب ، الموازنة العامة . ولتوفير درجة كبيرة من المرونة، تمنح السلطة التنفيذية صلاحيات نقل الاعتمادات بين بنود ، وأبواب ، الموازنة العامة . كما أن وجود اعتمادات للمشاريع الطارئة ، واعتماد احتياطي

---

(1) Jesse Burkhead , Gevernment Budgeting , pp . 343-348

تعتبر هذه الأهداف أهدافاً نظامية وإجرائية (1و2)

للموازنة ، يساعد في توفير بعض المرونة العامة ، إذ يكون بالإمكان ، اللجوء إلى هذه الاعتمادات ، والنقل منها ، عند الحاجة (حسب نصوص نظام الموازنة العامة) .

3. **تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة** ، وتتمثل في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي والمالي ، ومعالجة مشكلات التضخم والكساد ، وتحقيق معدل نمو اقتصادي مناسب ، وتشجيع القطاع الخاص ، وتقديم الخدمات ، ودعم عملية التنمية الشاملة في البلاد .
4. **حسن إدارة الأجهزة الحكومية** ، بحيث يتم تقديم الخدمات ، وتنفيذ المشاريع ، بأقل تكلفة ممكنة .

ب. مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية :

تقسم أعمال تنفيذ الموازنة العامة ، فيما يخص الإيرادات والنفقات ، إلى قسمين رئيسيين هما ، أعمال (أو وظائف) إدارية ، وأعمال (أو وظائف) حسابية . [1]

أما الإعمال الإدارية ، فتشمل الأعمال التي تنشئ حقوقاً للغير على الدولة كتوقيع عقد لشراء أجهزة وآلات ، أو ترسية بناء مبنى ، أو سفلتة طريق معين (على مقاول ما) ، والأعمال التي تحدد قيمة الضرائب ، والرسوم ، المترتبة للدولة ، على المواطنين . ويقوم بهذه الأعمال ، موظفون إداريون ، كالوزراء المختصين ، ومديري الأجهزة الحكومية ، أو من ينوب عنهم ، ولذا تسمى بالوظائف الإدارية ، وتتضمن ، بشكل عام ، أعمال تحقيق الإيرادات ، وأعمال تقدير النفقات (عقد النفقة ، وتصفيتها ، والأمر بصرفها).

أما الأعمال الحسابية فتتضمن عمليات قبض الإيرادات ، وعمليات دفع النفقات (إلى مستحقيها) ، ويقوم بها أمناء الصناديق ، والجباة ، والمحاسبون .

ويعتبر مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية ،[2] من المبادئ الهامة في مجال تنفيذ الموازنة العامة ، التي يتوجب مراعاتها . ويعني هذا المبدأ انه لا

---

(1) حسن عواضه ، مرجع سابق ، ص 198 – 200

(2) حسن عواضه ، مرجع سابق ، ص 198 – 200

يجوز للموظف الذي يتولى صلاحية الأمر ، والتقرير ، أن يتولى صلاحية التنفيذ (أي أن لا يقوم موظف واحد ، أو جهاز واحد ، بجميع الوظائف الإدارية ، والمالية ، كي لا يفسح المجال ، إمام التلاعب ، سوء استخدام الأموال العامة) .

أما مبررات الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية فتتلخص بما يلي:

1. ضمان سلامة تحصيل الإيرادات ، وعدم إفساح المجال للتلاعب ، وإساءة استعمال الأموال العامة . فكلما كان هناك أكثر من موظف واحد ، يشتركون في عمليات تحصيل الإيرادات ، ودفع النفقات ، كلما كانت إمكانية التواطؤ ، واختلاس الأموال العامة قليلة (وذلك بسبب صعوبة اتفاقهم على مثل هذه الأعمال ، وبسبب قيام بعضهم بالرقابة على أعمال البعض الأخر) .
2. تمكين وزارة المالية (والاقتصاد الوطني) من ممارسة الرقابة على الوزارات والمصالح الأخرى ، فوزارة المالية هي المسئولة عن تمويل الحاجات العامة ، وعن إدارة أموال الدولة
3. مراعاة الاختصاص في توزيع الأعمال ، فليس من الضروري أن يتقن موظف واحد عدة أعمال. فلا يشترط في الموظف الإداري ، أن يكون خبيراً في الشئون المالية والحسابية.

ج. عمليات تنفيذ الموازنة العامة :

يتضمن تنفيذ الموازنة العامة ثلاثة أنواع من العمليات هي :

1. عمليات تحصيل الإيرادات التي أجيزت جبايتها (تنفيذ الإيرادات) .
2. عمليات صرف النفقات التي اعتمدت لها الأموال (تنفيذ النفقات) .
3. عمليات الخزانة العامة .

ونقدم فيما يلي شرحا موجزاً لهذه العمليات .

1. تحصيل الإيرادات العامة :

تتم عمليات تحصيل الإيرادات بواسطة وزارة المالية (والاقتصاد الوطني) والوزارات ، والمصالح الأخرى ، التي تقوم ببيع بعض الخدمات للجمهور – كوزارة

البرق والبريد والهاتف ، التي تقوم بتحصيل رسوم الهواتف ، والتلكس ، وبيع الطوابع .

أما بخصوص الإيرادات العامة ، فتنتج عادة عن نوعين من الضرائب ، هما ، الضرائب المباشرة ، والضرائب غير المباشرة . ويقصد بالضرائب المباشرة ، تلك الضرائب التي توجد علاقة مباشرة بين المكلف ومصلحة الضرائب ، وتجبى بواسطة جداول ، أو كشوفات (قوائم) إسمية يذكر فيها إسم المكلف ، ومقدار الضريبة المفروضة عليه . ومن أنواع الضرائب المباشرة ، الضرائب على الدخل ، وعلى رأس المال (الأراضي ، والمباني ، والأسهم ، والسندات) .

أما الضرائب غير المباشرة ، فهي التي تنشأ بمجرد حصول وقائع معينة ، كأن تستحق الضرائب الجمركية لدى دخول بضاعة ما إلى البلاد ، أو بمناسبة الإنتاج أو الاستهلاك ، كالضرائب على السلع . (ويقل في الضرائب غير المباشرة ، إتباع طريقة الجداول الاسمية ، لعدم معرفة الوحدات الإدارية (في مصالح تحصيل الإيرادات) مسبقاً أسماء المكلفين ، والمبالغ الواجب جبايتها منهم ، لتنظيم جداول تكليف بها).

وبخصوص عمليات تحصيل الإيرادات ، فان الأجهزة الإدارية المسئولة عن التحصيل (كوزارة المالية ، ومصلحة الزكاة والدخل ، وغيرها من الوزارات والمصالح) تقوم أولاً بالتفتيش عن المواد الخاضعة للضريبة ، ثم بإحصائها ، وتحديد مطارحها ، وفرض المعدل الضريبي عليها ، وتنظيم الجداول ، أو أوامر القبض ، بالضرائب المتحققة . ويقوم بهذه العمليات موظفون إداريون . أما العمليات التالية ، وهي عمليات الجباية ، وتحصيل الأموال ، وقيدها في سجلات الإيرادات ، فيقوم بها أمناء الصناديق ، والجباة ، والمحاسبون، ومن يقوم مكانهم ، وتعتبر من الوظائف الحسابية .

وبشكل عام ، تتولى الوزارات ، والمصالح المختلفة ، تحصيل الضرائب والرسوم، والإيرادات الأخرى ، الواقعة في حدود اختصاصاتها ، ثم تورد حصيلتها إلى الخزينة العامة، [1] أو إلى البنك المركزي للدولة (مؤسسة البنك العربي السعودي) ، وتوضح الأنظمة والتعليمات المالية في كل بلد ، كيفية تحصيل الإيرادات العامة .

(1) تنص المادة 35 من نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم 38 بتاريخ 22/10/1377هـ على ما يلي : « يلزم ان تسلم جميع واردات الدولة الى الخزينة العامة الموحدة وان يجري قيدها وصرفها بموجب الأصول المقررة نظاماً »

ويجدر التنويه، إلى أن للضرائب الأولوية على جميع أموال المدينين « فلوزارة المالية، حق الأولوية على جميع ممتلكات الشركات والأشخاص الذين هم مدينون بالضريبة، أو ملزمون بتوريدها ، وتحصيل الحكومة على دينها مرجحٌ على كل دين ، ولا يصرح لأحد المكلفين بمغادرة السعودية ، إلا بعد التثبت من دفعه الضريبة » .[1]

ولضمان تحصيل الضرائب ،[2] ومختلف الفرائض العامة ، وافق مجلس الوزراء (بقراره رقم 8853 بتاريخ 20/ 4/ 1391) على طلب وزير المالية والاقتصاد الوطني التعميم بتزويد مصلحة الزكاة والدخل بنسخة رسمية من العقود التي يتم إبرامها بين الوزارات والمصالح الحكومية والمؤسسات العامة ومن في حكمها ، وبين الشركات والمقاولين والمتعهدين السعوديين ، وغير السعوديين ، وحجز القسط الأخير من قيمة العقد ، إلى أن تقدم الشركة أو المقاول ، أو المتعهد ، شهادة من مصلحة الزكاة والدخل ، تثبت تسديد حساب الضرائب والزكاة معها .

2. **صرف النفقات العامة :**

تبدأ عمليات الصرف بعد تصديق الموازنة العامة ، أو اعتمادها ، وتنتهي مع نهاية السنة المالية . وتقوم بعمليات الصرف جميع الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة ، وفقاً للأنظمة والتعليمات المالية المطبقة في المملكة وبوجه عام ، فان الاعتمادات المدرجة في الموازنة العامة والمخصصة لتغطية نفقات الأجهزة الإدارية ، تشكل الحد الأعلى ، الذي يجب أن لا تتعداه هذه الأجهزة عند الإنفاق . ومن الواضح ، أن وجود الاعتمادات ، يعني إمكانية إنفاقها، ولا يوجب على الوزارات والمصالح ، إنفاق كل الاعتمادات المخصصة لها.

ويستوجب صرف النفقات العامة ، مراعاة الأمور التالية:[3]

---

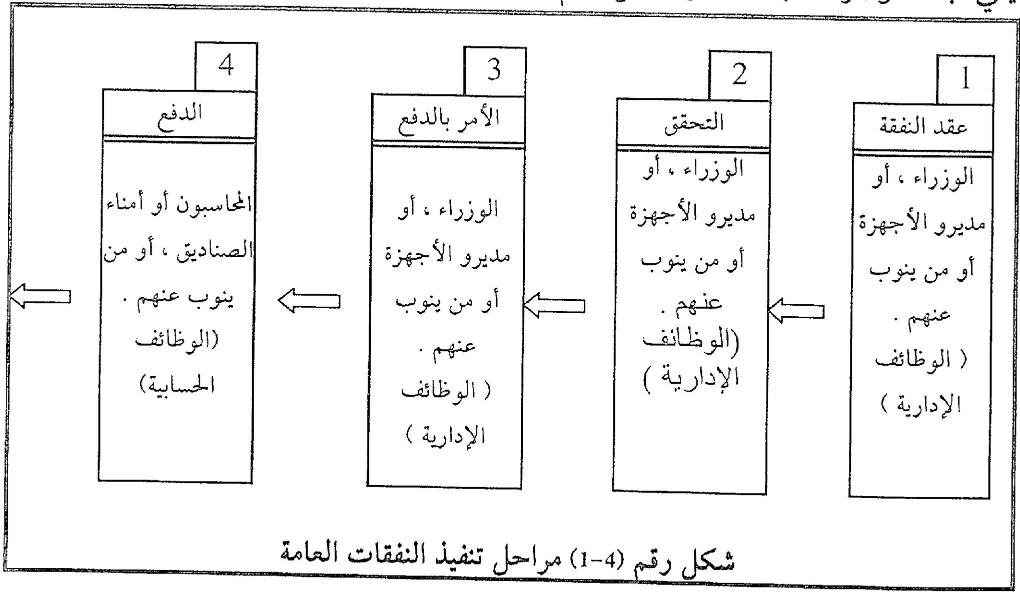
(1) قرار وزير المالية والاقتصاد الوطني رقم 340 الصادر في 1/ 7/ 1370هـ المادة 31

(2) أسامة عبد الرحمن عثمان ، ويونس أحمد البطريق ، مرجع سابق ، ص 153

(3) حسن عواضه ، مرجع سابق ، ص 210

1. أن تكون هناك رابطة حقوقية بين الدولة ودائنيها .
2. أن تتأكد الدولة من قيام الدائن ، صاحب العلاقة ، بالعمل المطلوب منه ، وان تحدد مقدار الدين المتوجب عن هذا العمل .
3. أن تصدر المراجع المختصة في الدولة أمراً إلى المسئول عن الخزينة العامة بدفع قيمة النفقة المستوجبة .
4. أن تدفع قيمة الدين من الصناديق ، أو من وزارة المالية ، بعد التأشير عليها من الرئيس المسئول .

وتبين هذه الأمور ، المراحل التي تمر فيها عمليات تنفيذ النفقات العامة ، وهي بالتحديد تشمل ، مراحل عقد النفقة ، والتحقق ، والأمر بالدفع ، والدفع ، وفيما يلي نبذة موجزة عنها (انظر شكل رقم 4-1) مراحل تنفيذ النفقات العامة .



شكل رقم (4-1) مراحل تنفيذ النفقات العامة

أ. عقد النفقة

ويتم بالقيام بعمل من شأنه إن يجعل الدولة مدينة ، أو ينشئ حقوقاً للغير عليها، (وتسمى أحيانا مرحلة الإلتزام أو الإرتباط) ، ومن أمثلة ذلك ، تعيين موظف ، أو استئجار مبنى أو شراء أجهزة وآلات ، أو رسو منافسة على أحد المقاولين ، لتعبيد طريق ، أو بناء مدرسة . فتعيين موظف مثلاً ، يجعل الموظف دائناً ، والدولة

مدينة له بالراتب المحدد للوظيفة المعين عليها ويلزم لصحة عقد النفقة توفر شرطين أساسين هما :

أولاً : أن يصدر العقد عن السلطة المختصة ، وغالباً ما يكون الوزير المختص ، أو رئيس الجهة ذات الموازنة المستقلة ، أو من يفوض بذلك حسب النظام .

ثانياً : صدور العقد في حدود الاعتمادات المقررة في الموازنة العامة ، ولابد من التأكد، قبل عقد النفقة ، من وجود الاعتمادات المخصصة لها ، ولا يجوز تجاوز الاعتمادات كما لا يجوز استعمالها ، في غير ما خصصت له .

ب. التحقق:(1)

ويكون بالتأكد من أن الطرف الثاني ، قد قام بتنفيذ الالتزامات التي تعهد بها للدولة . فبالنسبة لتعيين موظف ، فان التحقق ، يعني التأكد من مباشرة الموظف لعمله ، وقيامه بواجبات الوظيفة . ويعني أيضاً قيام صاحب المبنى المستأجر ، بتسليمه للوزارة ، وقيام المقاول بالتنفيذ الجزئي أو الكلي للمشروع ، حسب الاتفاق . ويتضمن التحقق تحديد المبلغ الواجب دفعه ، والتأكد من حلول موعد استحقاقه ، ومن أنه لم يسبق دفع المبلغ لصاحب الحق ، ومن ان صاحب الحق ليس مديناً للدولة حتى يسوى دينه بالمقاصة .

ج. الأمر بالدفع :

ويعني صدور الأمر من الموظف المختص ، إلى الخزانة العامة ، بصرف مبلغ الدين المترتب في ذمة الدولة ، لصاحب الحق ، كما حدد في مرحلة التحقق . وتسحب أوامر الدفع مباشرة على وزارة المالية التي تقوم بمجرد وصول أمر الدفع ، بإصدار شيك مسحوب على مؤسسة النقد العربي السعودي بالمبلغ المطلوب لصاحب الجهة المستفيدة (إذا كان المبلغ يزيد عن عشرين ألف ريال) . أما إذا كان المبلغ أقل من عشرين ألف ريال ، فيعتمد سحب حوالة على صندوق الوزراء . ويجدر التنويه، إلى أن الآمرين بالدفع هم الوزراء ، ورؤساء الجهات الحكومية ذات الموازنات المستقلة أو

---

(1) يطلق على التحقق أحيانا مسمى تصفية النفقة

الملحقة ، ومن يفوضون بذلك حسب النظام . ويقوم هؤلاء ، بأعمال عقد النفقة ، والتحقق ، والأمر بالدفع (يقومون بالوظائف الإدارية) .

د. الدفع :

ويقصد به صرف المبلغ لصاحب الحق ، ويكون الدفع إما بموجب شيك مسحوب على مؤسسة النقد العربي السعودي ، ملم لصاحب الحق ، أو يرسل بخطاب رسمي من الوزارة ذات العلاقة ، أو بحوالة مسحوبة على صندوق الوزارة ، وتسلم الحوالة لصاحب الحق لاستلام القيمة من صندوق الوزارة أو المصلحة .

ويقوم بالدفع أمناء الصناديق والمحاسبون ، وعليهم أن يتأكدوا أن الأمر بالدفع، أو الحوالة ، صحيحة ، ولا تخالف القواعد والتعليمات المالية، وان هناك اعتمادات، في البند ، تسمح بالصرف ، وان العملية التي ترتب عليها الأمر بالصرف ، قد تمت فعلا . كما يجب عليهم أن يتحققوا من شخصية من يدفعون إليه أية مبالغ مالية ، وان يحصلوا منه على ما يثبت تبرئة ذمة الدولة (كتوقيعه أو بصمته على استلام المبلغ).

مما سبق ، يتبين بوضوح ، كيفية تطبيق مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية في المملكة ، فالوزراء ، ورؤساء الجهات الحكومية ذات الموازنات المستقلة والملحقة ، يقومون بعقد النفقة ، وبالتحقق (من استحقاق دفعها) ثم الأمر بدفعها . أما عملية الدفع نفسها ، فيقوم بها المحاسبون ، وأمناء الصناديق ، والهدف من ذلك ضمان إحكام الرقابة على النفقات العامة . وكشف ما يحتمل إن يحدث من تلاعب أو اختلاس لأمول الدولة .

ونود أن نوضح هنا الدور الذي تقوم به مؤسسة النقد العربي السعودي وإدارة الحسابات العامة التابعة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني ، فيما يتعلق بالإيرادات العامة، والنفقات العامة ، وبيان ذلك على النحو الآتي :

1. تقوم مؤسسة النقد العربي السعودي [1] بأعمال مصرف (بنك) الحكومة ، فتورد فيها كافة إيرادات الدولة ، وتصرف منها مدفوعاتها ، وفقاً للتعليمات التي تضعها الحكومة ، والمبلغة إليها بواسطة وزير المالية . (وفي المناطق التي لا توجد فيها فروع للمؤسسة ، فقد تم الاتفاق بين وزارة المالية والاقتصاد الوطني وبعض البنوك التجارية ، كالبنك الأهلي التجاري ، وبنك الرياض ، على أن تقوم فروع هذين البنكين بهذه المهام في المناطق) .
2. تقوم إدارة الحسابات العامة [2] في وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، بحفظ وضبط الحسابات الجارية بين وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، والوزارات والمصالح ذات الميزانيات المستقلة، وكذلك الحساب الجاري لمؤسسة النقد العربي السعودي ، والحسابات الخاصة الأخرى التي تحتفظ بها المؤسسة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني . كما تتولى هذه الإدارة ، مراجعة جداول الحسابات الشهرية الخاصة بجميع الوزارات والمصالح ، وحصر الإيرادات والمصروفات الفعلية من واقعها بالنسبة لكل بند من بنود الميزانية ، وتقديم البيانات المطلوبة لذلك ، كما تقوم هذه الإدارة بمراجعة الحسابات الختامية السنوية لجميع الوزارات والمصالح ، وبإعداد الحساب الختامي للدولة .
3. عمليات الخزانة العامة :

تعتبر الخزانة العامة حلقة الوصل بين تحصيل الإيرادات ، وصرف النفقات ، ففيها تتجمع إيرادات الدولة ، ومنها تخرج مصروفاتها ، وهي تتبع وزارة المالية.[3]

وتقوم الخزانة العامة بمهمتين أساسيتين :

---

(1) نظام مؤسسة النقد العربي السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم (23) وتاريخ 23/ 5/ 1377هـ.

(2) أنشئت إدارة الحسابات العامة بموجب قرار وزير المالية رقم 1250 في 15/ 8/ 1386هـ ، وتضمن القرار اختصاصات هذه الإدارة كما هي موضحة في أعلاه .

(3) تعتبر ادراة الحسابات المؤسسة والاعتمادات التابعة لوزارة المالية في المملكة العربية السعودية ، الجهة التي تقوم بعمليات الخزانة العامة

الأولى: تحصيل الإيرادات ، وصرف النفقات باسم الدولة .

الثانية: التوفيق بين عمليات التحصيل ، وعمليات الصرف ، والعمل على توفير الأموال اللازمة للصرف عند الحاجة ، وان لا يتعدى ما يطلب دفعه من الخزانة، في وقت ما ، المبالغ المتوفرة فعلاً في هذه الخزانة .

ومن المعلوم ، أن التوازن بين الإيرادات العامة ، والنفقات العامة لا يتحقق في كل وقت ولحظة على مدار السنة . إذ يحدث ، أحيانا ، أن تتحصل إيرادات ، في شهر من الشهور ، تفوق ما هو مطلوب صرفه من الخزانة في ذلك الشهر ، وهذا يعني وجود رصيد إيجابي في الخزانة ، وهو أمر مرغوب فيه دائما . كما قد يحدث ، أحيانا، أن يتأخر تحصيل ، بعض الإيرادات ، في شهر ما ، وتقل الإيرادات عما هو متوقع تحصيله منها ، في حين تكون الدولة مضطرة للقيام بصرف بعض النفقات في ذلك الشهر ، وهذا يؤدي إلى أن تكون النفقات اكبر من الإيرادات ، وهذا يعني ، حصول عجز في الإيرادات (في ذلك الشهر) ، ويستوجب هذا الأمر أن تقوم وزارة المالية باتخاذ الإجراءات اللازمة لسد هذا العجز المؤقت ، لضمان استمرار عمليات تحصيل الإيرادات . ويشكل هذا العمل ، صلب المهمة الثانية ، من مهام الخزانة العامة ، وهي ما يسمى بعمليات الخزانة . ويتضمن الحصول على الأموال اللازمة لمواجهة العجز (الحاصل على الإيرادات) ، ويتم ذلك ، بعدة وسائل منها ، الاقتراض لمدة لا تتجاوز السنة من البنك المركزي للدولة أو غيره من البنوك ، وإصدار أذون على الخزانة ، وبسحب مبالغ من المال الاحتياطي (إذا كان هناك مال إحتياطي كبير الحجم) [1] .

ويجدر التنويه، إلى انه لا يقصد بالخزانة العامة [2] حاليا ، مكان مادي تتجمع فيه إيرادات الدولة ، وتصرف منه نفقاتها . بل إنها أصبحت ، (في الوقت الحاضر) تعني

(1) عادل أحمد حشيش ، مرجع سابق ، ص 350

(2) كان الترتيب في الماضي أن تتركز الإيرادات العامة ، في الخزانة العامة . ومنها يتم تزويد الخزانات الفرعية (الصناديق في الوزارات) بالأموال اللازمة لتغطية نفقاتها ، والإشراف على حركة نقل النقود من الجهات التي تزيد فيها عن الحاجة ، إلى حيث تدعو الحاجة إليها . لكن الأمور تغيرت ، في الوقت الحاضر ، وأصبحت الدولة تستعين بالبنك المركزي في عمليات==

خزانة معنوية ، وبعبارة أخرى ، مجرد حسابات ، تسجل فيها الإيرادات المحصلة لحساب الدولة ، والنفقات التي تصرفها الوزارات والمصالح الحكومية باسم الدولة . وأصبح البنك المركزي للدولة (مؤسسة النقد العربي السعودي في المملكة) هو الجهة التي تتسلم الإيرادات والتي تقوم بدفع المصروفات لحساب الدولة .

د. **تصحيح الموازنة العامة :**

إن أرقام الموازنة العامة ، للنفقات والإيرادات ، هي أرقام تقديرية ، (لمدة سنة مقبلة) ، فمن المحتمل أن تحدث بعض الأخطاء في التقدير . وذلك نظراً لضخامة الأرقام ، ولصعوبة التنبؤ بالأوضاع المستقبلية المتغيرة بشكل دقيق ، ولحدوث حالات جديدة طارئة ، أثناء السنة المالية ، لا يمكن التنبؤ بها ، عند إعداد الموازنة العامة كحدوث زلازل ، أو براكين ، أو حروب ، ونحو ذلك . ولذا فانه لابد من رصد الاعتمادات ، لمواجهة الظروف الجديدة ، ولتصحيح الأخطاء الواردة في التقديرات ، وبالتالي تصحيح أرقام الموازنة العامة .

ويطلق على الاعتمادات الإضافية التي تفتح بغرض تصحيح الأخطاء ، التي تظهر في تقدير النفقات ، ولتكملة الاعتمادات المرصودة في الموازنة العامة لبعض البنود ، عندما يتبين إن النفقات الفعلية ستزيد حتماً ، عما كان متوقعاً ، بالاعتمادات التكميلية .

ويطلق على الاعتمادات التي تفتح لمواجهة حالات جديدة طارئة ، لم تكن متوقعة عند تحضير الموازنة ، كحدوث فيضانات ، أو زلازل ، أو حروب ، أو انتشار أوبئة (أمراض) ، بالاعتمادات الاستثنائية ، أو الاعتمادات غير العادية .

ولمواجهة الحالات ، المذكورة أعلاه ، يتم فتح اعتمادات جديدة في الموازنة ، وبالتالي تصحيح في أرقام الموازنة العامة .

ويجدر التنويه ، أن هناك إجراءات معينة ، تلجأ الحكومة إليها لمعالجة الموقف ، عندما تحدث زيادات في النفقات ، وعجز في الإيرادات العامة .

==تسلم الإيرادات العامة ، ودفع النفقات العامة ، وأصبحت الخزانة العامة مجرد خزانة معنوية (حسابات) . انظر عادل أحمد حشيش ، مرجع سابق ، ص 350 .

أولاً : النفقات :

عندما يتبين أن الاعتمادات المرصودة في الموازنة العامة ، أقل من الحاجات الحقيقية ، يجب عندها تصحيح الاعتمادات ، ويتم ذلك بالطرق التالية :

1. إجراء المناقلات بين فصول ، وفروع ، وأبواب ، وبنود الموازنة العامة ، ويتم بموجب ذلك ، نقل الاعتمادات من الفصول ،والفروع ، والأبواب ، والبنود ، التي يوجد فيها فائض ، إلى الفصول ، والفروع ، والأبواب ، والبنود ، التي تعاني من العجز (ويكون ذلك حسب نصوص نظام الموازنة التي تحدد ما يجوز نقله ، وما لا يجوز نقله) .
2. اللجوء إلى الاعتمادات الاحتياطية المرصودة في الموازنة العامة (احتياطي الموازنة مثلاً) لتغذية بنود الموازنة العامة التي نفذت اعتماداتها ، أو لفتح اعتمادات جديدة .
3. اللجوء إلى المال الاحتياطي المتوفر لدى الدولة ، لتغطية العجز الحاصل على أبواب وبنود الموازنة ، أو لمواجهة احتياجات الحالات الطارئة .
4. دراسة النفقات العامة المرصودة في الموازنة ، وإعادة ترتيبها حسب الأولويات،[1] في ضوء الظروف الطارئة ، وتلبية ما لا يحتمل التأجيل منها ، وتخفيض أو توقيف الصرف من الاعتمادات العائدة لنفقات (أو حاجات) ثانوية ، يمكن الاستغناء عنها مؤقتاً . (كتوقيف شراء سيارات جديدة مثلاً عندما تقل الإيرادات)[2] .

---

(1) خطار شبلي ، مرجع سابق ، ص 112

(2) تلجأ بعض الدول إلى إجراءات تقشفية عندما تقل إيراداتها ، ومن أمثال تلك الإجراءات ، عدم إدراج مشاريع جديدة ، وعدم تعيين موظفين جدد ، وعدم شراء أثاث ، وأجهزة ، وسيارات جديدة ، وخفض المبالغ المخصصة للإعانات الداخلية والخارجية أو إلغاؤها ، وتخفيض بنود المكافآت والبدلات ، تخفيض بنود المستلزمات . وتخفيض أعداد العمال (الزائدة)، وآخر ما تلجأ إليه الدولة من إجراءات هو تخفيض رواتب الموظفين أو الاستغناء عن خدمات بعضهم .

ثانياً : الإيرادات :

عندما يظهر عجز في الإيرادات ، وتقصر عن تلبية الإحتياجات ، فيمكن للحكومة أن تلجأ إلى الطرق (أو الترتيبات) التالية : [1]

1. اللجوء إلى إحداث موارد جديدة للإيرادات العامة ، كزيادة معدلات الضرائب النافذة ، أو فرض ضرائب جديدة .
2. اللجوء إلى القروض القصيرة الأجل ، وذلك بإصدار أذونات على الخزانة.[2]
3. اللجوء إلى القروض الداخلية، والخارجية ، المتوسطة الأجل (1-5 سنوات) ، أو الطويلة الأجل (5-30 سنة) .
4. الاقتراض من البنك المركزي ، وهذا يؤدي إلى أن يصبح الحساب الجاري المفتوح للحكومة في البنك المركزي مديناً ، وقد يضطر البنك المركزي ، من أجل إقراض الحكومة ، إلى إصدار نقود ورقية جديدة ، مما يخشى معه أن يؤدي هذا الأمر إلى حدوث التضخم .
5. الحصول على إعانات مالية (أجنبية)
6. فرض رسوم على بعض الخدمات التي تقدمها الدولة مجانا للمواطنين .
7. بيع بعض كميات من الذهب الموجود ولدى الدولة (عندما يكون لديها) كميات كبيرة مخزونة منه)
8. بيع بعض المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص وتحويلها إلى شركات مساهمة (كالخطوة الجوية والهاتف) .

---

(1) خطار شبلي ، مرجع سابق ، ص 111

(2) تصدر أذونات الخزانة (لمدة 3 شهور ، أو 6 شهور ، أو لسنة) وذلك لغرض تغطية احتياجات النفقات العامة في فترات العجز الموسمي في الموازنة الناتج عن تأخير تحصيل بعض الإيرادات ، تتأخر تحصيل الضرائب المباشرة . ويتم الاكتتاب فيها بواسطة البنوك التجارية والمؤسسات المالية المختلفة ، ولا تطرح عادة للاكتتاب العام .

٥. المناقلات

تعتبر المناقلات من وسائل تصحيح الموازنة العامة ، إذ يتم بموجبها نقل الاعتمادات بين فصول ، وأبواب ، وبنود الموازنة ، فتنقل الاعتمادات من البنود التي يوجد بها فائض ، إلى البنود التي تعاني من العجز . وتعتمد إجراءات المناقلات ، بشكل أساسي ، على طريقة التصويت على الموازنة العامة ، فأسلوب التصويت الإجمالي أو التفصيلي (فصلاً فصلاً ، أو بنداً بنداً) يوضح إمكانية النقل بين فصول وأبواب ، وبنود الموازنة العامة . وقد تبنت المملكة العربية السعودية أسلوب التصويت الإجمالي (فصلاً فصلاً) ، ويحقق هذا الأسلوب قدراً كبيراً من المرونة العامة . إذ بالإمكان إجراء المناقلات بين فصول وأبواب وبنود الموازنة ، ضمن حدود معينة ، يوضحها عادة ، المرسوم الملكي الذي تصدر بموجبه الميزانية في المملكة ، فهو يبين ما يجوز نقله ، من الاعتمادات بين فصول وفروع ، وأبواب ، وبنود الميزانية . ولو درسنا المراسيم الملكية الصادرة بموجبها ميزانيات الدولة في المملكة ، في السنوات المالية الماضية (1400/ 1401 هـ - 1407/ 1408هـ) لوجدنا أن سياسة المناقلات أصبحت شبه ثابته ، وان المراسيم تتضمن في معظم الأحيان النصوص التالية : [1]

1. تتم المناقلات بين اعتمادات بنود كل من الأبواب الأول والثاني بقرار من الوزير المختص ، أو رئيس الإدارة ذات الميزانية المستقلة ، ويجوز للوزير تفويض هذه الصلاحية لرؤساء الفروع المعتمدة ميزانيتها ، ضمن الفصل التابع له .
2. لا يجوز النقل إلى أي من بنود البابين الأول ، والثاني ، بما يزيد عن نصف الاعتماد الأصلي المرصود في الميزانية . كما لا يجوز النقل من بنود الرواتب إلى أي من بنود الباب الأول والثاني إلا بالاتفاق مع وزير المالية والاقتصاد الوطني.

(1) المرسوم الملكي رقم م / 11 بتاريخ 28/ 4/ 1407 هـ المتضمن المصادقة على الميزانية العامة للسنة المالية 1407/ 1408هـ .

3. تتم المناقلات بين اعتمادات فصول ، وفروع ، وأبواب الميزانية بقرار من وزير المالية والاقتصاد الوطني ، فإذا لم يوافق ، فلا تجوز إلا بموافقة رئيس مجلس الوزراء .
4. يتم النقل بين اعتمادات المشاريع الطارئة المدرجة في الفصل (51) واعتمادات بنود البابين الثالث والرابع بقرار من وزير المالية والاقتصاد الوطني .
5. يتم النقل من اعتماد احتياطي الميزانية المدرج في الفصل (53) الى اعتمادات فصول وفروع الميزانية بموافقة رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية والاقتصاد الوطني .
6. لا يجوز النقل من اعتمادات الباب الثالث ، والباب الرابع ، إلى اعتمادات الأبواب الأخرى ، ويجوز النقل بين اعتمادات الباب الرابع بقرار من وزير المالية والاقتصاد الوطني .
7. لا يجوز استعمال الاعتماد في غير ما خصص له ، أو إصدار أمر بالصرف بما يجاوز الاعتماد ، أو الارتباط بأي مصروف ليس له اعتماد في الميزانية .
8. لا يجوز إصدار أي قرار ، أو إبرام أي عقد ، يكون من شأنهما أن يرتبا التزاماً على سنة مالية مقبلة باستثناء ما يلي :

أ. العقود ذات التنفيذ المستمر ، أو التنفيذ الدوري ، كعقود الإيجار ، والعمل، والخدمات ، وتوريد الإعاشة ، وعقود الخدمات الاستشارية ، التي يتكرر عادة رصد اعتمادات لها كل سنة .

ب. عقود التوريد المعتمدة تكاليفها في الباب الثاني بشرط أن لا تتجاوز قيمة العقد المبلغ المعتمد خلال السنة المالية الحالية ، وأن لا يرتبط على المبلغ المعتمد ولا ينقل منه في حدود قيمة العقد ، وأن لا تتجاوز مدة تنفيذ العقد نهاية السنة المالية التالية .

ج. عقود المشاريع التي لا يمكن تجزئتها ، شريطة أن يتم الارتباط في حدود التكاليف المعتمدة بكل مشروع .

9. إذا ظهر خلال السنة المالية الحالية أن هناك مبالغ تم الالتزام بها خلال السنوات الماضية ، بما يجاوز الاعتماد المقرر ، تعين عرض الموضوع على مجلس الوزراء ، إذا كان التجاوز ناتجاً عن تصرف غير مبرر ، وإلا جاز لوزير المالية والاقتصاد الوطني الإذن بصرف تلك المبالغ من اعتمادات السنة الحالية .[1]
10. لا يجوز إطلاقاً تعيين أو ترقية الموظفين والمستخدمين إلا على الوظائف المعتمدة في الميزانية وبالشروط والأوضاع المبينة في النظم المعمول بها .

و. **الحساب الختامي :**

بعد انتهاء تنفيذ الموازنة العامة ، تبدأ مرحلة إعداد الحساب الختامي ، وتتولى وزارة المالية ، عادة ، القيام بهذه المهمة . ويتضمن الحساب الختامي ، النفقات الفعلية، والإيرادات الفعلية للدولة ، عن السنة المالية المنتهية . ويعرف الحساب الختامي ، بأنه قائمة بالمصروفات الفعلية والإيرادات الفعلية ، لسنة مالية منتهية (أو لمدة مالية معينة)، موزعة على الفصول ، والأبواب ، والبنود ، المختلفة التي تمثل التبويب المتبع للموازنة العامة للدولة وللحساب الختامي أهمية خاصة فهو :[2]

1. يبين مدى تقيد الجهات الحكومية المختلفة بتنفيذ الموازنة العامة للدولة .
2. يساعد في الحكم على مدى نجاح كل جهاز حكومي في تحقيق الأهداف العامة الخاصة به .
3. يعتبر أحد الأساليب الهامة للرقابة على استخدام المال العام في الأجهزة الحكومية ، كذلك في الرقابة على تحصيل الإيرادات العامة .

---

(1) يتضح ، مما سبق ذكره ، أن المرونة اللازمة لتنفيذ الميزانية ، متوفرة بدرجة كبيرة في ميزانية المملكة العربية السعودية ، فهناك تسهيلات كثيرة لإجراء المناقلات بين فصول ، وفروع ، وأبواب ، وبنود الميزانية العامة للدولة .

(2) محمد لطفي حسونة ، وأحمد باشموس ، الحسابات الحكومية والقومية في الجمهورية العربية اليمنية (دراسة نظرية وتطبيقية) ، (القاهرة ، مطابع الأهرام التجارية ، 1982) ، ص 332 .

4. تساعد بيانات الحساب الختامي في إعداد الموازنة العامة للدولة ، للسنة المالية المقبلة ، إذ يعتمد أخصائيو (باحثو) الموازنة العامة على بياناته عند إعداد تقديراتهم للنفقات والإيرادات العامة للسنة المالية المقبلة .
5. يبين الحساب الختامي مدى سلامة تقديرات الموازنة العامة للدولة ، وذلك بدراسة وتحليل الفروق الموجودة بين الموازنة العامة ، والحساب الختامي .
6. يعطي صورة واقعية للأحوال المالية في الدولة تستفيد منها ، أحيانا ، المنظمات والهيئات المالية الدولية ، والدول الأخرى ، في اتخاذ القرارات ، بشأن تقديم تسهيلات ائتمانية للدولة المعنية .

ويتبع في إعداد الحساب الختامي للدولة ، نفس الأساس ، أو نفس الطريقة ، المتبعة في المحاسبة الحكومية لتلك الدولة . وتطبق دول العالم عدة طرق من أهمها طريقتان هما: طريقة محاسبة الحقوق [1] (Accrual Method) ، وطريقة محاسبة الخزانة (Cash Method) وتحدد عادة قوانين ، وأنظمة البلد ، الطريقة المحاسبية الواجب إتباعها في إعداد الحسابات الختامية للدولة .

وفي حالة إتباع طريقة محاسبة الحقوق (عند إعداد الحساب الختامي للدولة) فان حسابات الحكومة ، لا تقفل عند انتهاء السنة المالية ، ولكنها تبقى مفتوحة مدة من الزمن ، قد تستمر عدة أشهر بعد انتهاء السنة المالية ، إلى أن يتم تحصيل جميع الإيرادات ، ودفع كافة النفقات التي نشأت خلال السنة المالية ، وذلك حتى يتضمن الحساب الختامي ، جميع الحقوق والديون التي نشأت في تلك السنة وبذلك تتحمل السنة المالية ، ما يستحق عليها من نفقات ، وما يستحق لها من إيرادات (وتطبق هذه الطريقة في فرنسا وايطاليا) .

ولطريقة محاسبة الحقوق مزايا منها :

(1) يطلق على طريقة محاسبة الحقوق أحيانا مسمى أساس الاستحقاق والأخرى الأساس النقدي .

1. تصور كل سنة مالية تصويراً صحيحاً ودقيقاً ، فهي تظهر السنة المالية ، بشخصية متميزة ، بدون أي تداخل بين سنة مالية ، وسنة أخرى ، لكونها تستند إلى تاريخ نشوء الحق أو الدين .
2. تسهيل إجراء المقارنة بين إيرادات ، ونفقات ، أية جهة حكومية ، مع الجهات الحكومية الأخرى ، وأية سنة من سنوات الموازنة العامة ، مع السنوات الأخرى.

أما عيوب طريقة محاسبة الحقوق فهي :

1. إن إتباعها يؤدي إلى تأخر ظهور الحساب الختامي للدولة لمدة طويلة قد تصل ، في بعض الأحيان ، إلى ستة أو سبعة أشهر ، بعد انتهاء السنة المالية ، تبقى فيها حسابات السنة المالية السابقة مفتوحة إلى إن يتم إقفالها (تسمى هذه المدة بمدة التسوية ، وتقفل الحسابات التي لا تزال مفتوحة ، وترحل أرصدتها إلى حسابات السنة المالية الجديدة ، بعد انتهاء مدة التسوية) .
2. لا تساعد كثيراً في ممارسة الرقابة ، على تنفيذ الموازنة العامة ، لان إعداد الحساب الختامي يتأخر كثيراً ، وبذلك تأتي الرقابة في وقت متأخر ، عن التنفيذ، وتكون قليلة الجدوى والفائدة .

أما في حالة اتباع طريقة محاسبة الخزانة (لأجل إعداد الحساب الختامي للدولة) فان حسابات الحكومة تقفل في اليوم الأخير من السنة المالية ، وتعتبر الإيرادات لذلك العام ، ما دخلت فعلاً إلى صناديق الخزانة العامة (أو سلمت إلى البنك المركزي أو مؤسسة النقد العربي السعودي في المملكة) ، أما حساب النفقات فيشمل ما صرف فعلاً ، أو صدرت به أوامر دفع أو حوالات للصرف في خلال السنة المالية . ولا يفرق بين الإيرادات والنفقات العائد لسنة الموازنة الحالية ، أو لسنين السابقة ، وإنما القاعدة الأساسية هي تاريخ التحصيل ، والإنفاق ، خلال السنة المالية ، ولهذا فان الحسابات تقفل في اليوم الأخير من السنة المالية وتبدأ في اليوم التالي حسابات الموازنة الجديدة (وهذه الطريقة مطبقة في المملكة العربية السعودية ، وفي مصر ، وفي بريطانيا) ولطريقة محاسبة الخزانة مزايا منها :

1. سرعة إقفال الحسابات الحكومية ، وإعداد الحساب الختامي للدولة ، وذلك لأن الحسابات الحكومية تقفل في اليوم الأخير من السنة المالية ، ثم يعد ، بعد ذلك، الحساب الختامي ، ويقدم إلى السلطة المختصة (التشريعية) في وقت أقصر بكثير من إتباع الطريقة الأخرى .
2. السهولة والبساطة التي تتميز بها هذه الطريقة في إعداد الحساب الختامي ، اذ تعتبر الإيرادات المحصلة ، والنفقات المدفوعة ، إيرادات ونفقات للسنة المالية ، بغض النظر عن تاريخ نشوء الحق ، أو الدين على الدولة .
3. تفيد كثيراً الموظفين الذين يقومون بتحضير الموازنة ، للسنوات المقبلة ، اذ توفر لديهم أرقاماً فعلية عن الإيرادات والنفقات لسنة مالية قريبة جداً ، فيعتمدون على هذه الأرقام الفعلية عند تقديرهم لإيرادات ، ونفقات ، السنوات المالية المقبلة .
4. تفيد كثيراً أجهزة الرقابة ، في ممارسة مهامها . ولا سيما في ممارسة الرقابة ، من قبل السلطة التشريعية ، وفي محاسبة المخالفين للأنظمة والقوانين المالية .

أما عيوب طريقة محاسبة الخزانة فهي :

1. لا تبين النتائج الحقيقية الخاصة بالسنة المالية ، ولا تصورها تصويراً دقيقاً ، فالإيرادات ربما تكون مختلطة بإيرادات سنة أو سنوات مالية سابقة ، لكنها تحصلت في هذه السنة ، فاعتبرت لها . وكذلك نفس الحال بالنسبة للنفقات ، فهي ربما تتداخل مع نفقات سنوات مالية سابقة .
2. تساعد على الإسراف والتبذير ، فتحاول ، عادة ، معظم الوزارات والمصالح الحكومية ، أن تتوسع وتسرع في عمليات الإنفاق ، عند قرب حلول موعد نهاية السنة المالية ، لتستفيد من الاعتمادات المخصصة لها قبل إلغائها ، بعد انتهاء السنة المالية السابقة .
3. تصعب المقارنة بين سنة مالية وسنة مالية أخرى ، وذلك لتداخل الإيرادات والنفقات ، وعدم القدرة على معرفة إيرادات ونفقات كل سنة ، على حدة ، وبشكل دقيق .

وتحاول كثير من الدول ، عند وضع قوانين وأنظمة المحاسبة لها أن تضمنها مزايا الطريقتين ، وتقلل من العيوب قدر الإمكان ولذا تطبق العديد من دول العالم طريقة محاسبة الخزانة المعدلة ، أو طريقة محاسبة الحقوق المعدلة . وتطبق المملكة العربية السعودية طريقة محاسبة الخزانة بالنسبة للإيرادات ، ولمعظم النفقات .

وتعد وزارة المالية الحساب الختامي للدولة ، وترسله بعد الانتهاء من إعداده إلى ديوان المراقبة العامة (ديوان المحاسبة) للمراجعة والفحص ، ومن ثم يحول إلى السلطة التشريعية للتصديق عليه لغرض تحقيق الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة .

ويبين الحساب الختامي ، المركز المالي للدولة ، والنتيجة النهائية للإيرادات وللنفقات العامة ، وكيفية معالجة العجز أو الفائض في الموازنة العامة . فإذا تبين ان النفقات الفعلية كانت أكثر من الإيرادات الفعلية ، فيجب تغطية العجز من المال الاحتياطي للدولة ، أو من المصادر الأخرى التي يمكن إن تلجأ إليها الدولة (كالقروض مثلاً) . وإذا تبين إن الإيرادات كانت أكثر من النفقات ، فيحول الرصيد الفائض ، إلى المال الاحتياطي العام للدولة .

وبخصوص قفل الحسابات ، وإعداد الحساب الختامي للدولة في المملكة العربية السعودية ، فقد نصت المادة (42) من نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم 38 وتاريخ 27/ 10/ 1377 هـ على ما يلي « على وزارة المالية أن تقدم لمجلس الوزراء الحساب الختامي للادراة المالية عن العام المنصرم لغرض اعتماده خلال الثلاثة أشهر الأولى من السنة المالية الجديدة » وهذا النص ، يدل دلالة واضحة ، على اهتمام المملكة بإعداد الحساب الختامي في وقت مبكر ، ليصور المركز المالي للدولة على حقيقته .

والطريقة المتبعة لقفل الحسابات ، وإعداد الحساب الختامي للدولة في المملكة ، تتم على النحو التالي ؛ ترسل وزارة المالية والاقتصاد الوطني (إدارة الحسابات العامة) منشوراً إلى كافة الوزارات ، والمصالح ، والأجهزة الحكومية ، قبل نهاية السنة المالية بشهر ونصف ، ويسمى هذا المنشور « تعليمات إقفال الحسابات وإعداد الحسابات الختامية » وتبين فيه كيفية إقفال القيود الحسابية للسنة المالية ، وإعداد

الحساب الختامي . وفور استلام هذا المنشور تكـون لجنـة في كـل وزارة ، أو مـصلحة حكومية ، للإشراف على تنفيذ قفل الحسابات ، وإعداد الحساب الختامي للوزارة ، أو الجهة المعنية ، وتتكون هذه اللجنة من :

1. مدير عام الإدارة أو مدير عام الوزارة أو المصلحة .
2. الممثل المالي (المراقب المالي) لدى الوزارة أو المصلحة .
3. مندوب من ديوان المراقبة العامة .
4. مدير الشئون المالية بالوزارة أو المصلحة .
5. رئيس قسم الحسابات أو المسئول عن الحسابات بالإدارة المالية .

ويستمر انعقاد اجتماعات هذه اللجنة مـن تـاريخ تـسلم الـوزارة أو المـصلحة «تعليمات إقفال الحسابات » الصادرة من وزارة المالية والاقتصاد الـوطني حتـى نهايـة الشهر الثـاني مـن الـسنة الماليـة الجديـدة ، حيـث يتوجـب تقـديم الحـساب الختـامي للوزارات والمصالح إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، والى ديوان المراقبة العامة .

ويتضمن الحساب الختامي للوزارة أو المصلحة البيانات التالية :

1. **الإيرادات :**

تعد كشوف تبين تقديرات الإيرادات الواردة في الموازنة ، ومجموع المحصل منها، والفرق بين ما كان مقدراً تحصيله ، وما حصل فعلاً ، مع ذكر العوامـل الـتي أدت إلى زيادة أو نقص المحصل عما هو مقدر في الموازنة العامة .

2. **النفقات :**

تعد كشوف يبين فيها اعتمادات الموازنة ، والمصروفات منها ، حـسب البنـود ، ومقدار الفرق بين الاعتماد والمصروف ، وإيضاح مبررات وجود هـذا الفـرق وتتخـذ الاعتمادات المدرجة في الموازنة العامة أساساً لهذه الكشوف ، مـع مراعـاة إيـضاح مـا أدخـل عليهـا مـن تعـديلات سـواء بالزيـادة أو بالنقـصان ، وإيـضاح رقـم وتـاريخ الترخيص الصادر بهذا التعديل .

3. **مرفقات الحساب الختامي :** [1]

ترفق بالحساب الختامي للوزارة ، أو المصلحة ، مذكرة إجمالية تبين العوامل التي طرأت بعد اعتماد الموازنة العامة ، وترتب عنها حصول تجاوز في بعض الاعتمادات ، أو عدم صرف بعض الاعتمادات ، ولا سيما ما كان مخصصاً منها للمشاريع . كما يرفق بالحساب الختامي محاضر جرد الخزائن ، والصناديق في الوزارة وفروعها ، في آخر يوم من السنة المالية ، وكذلك جرد بواقي السلف المستديمة والمؤقتة في ذلك اليوم . وتوقع كشوف الحساب الختامي حسب الأصول ، وترسل صورة منه إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، وصورة إلى ديوان المراقبة العامة ، وتبقى صورة ثالثة في الوزارة أو المصلحة المعنية (ذات العلاقة) .

أما بالنسبة للحساب الختامي للدولة فتقوم بإعداده إدارة الحسابات العامة التابعة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني ، فهي تقوم بتدقيق كشوف الحساب الختامي للوزارات على الجداول الشهرية التي كانت قد تلقتها شهريا منها (الوزارات) خلال السنة . ومن ثم تقوم بإعداد الحساب الختامي للدولة ، وذلك برصد جميع الإيرادات ، والمصروفات ، وأنواع حسابات التسوية ، من أمانات ، وعهد ، وحسابات جارية في جميع الوزارات والمصالح ، وتعد ، أيضاً ، مذكرة إيضاحية تبين فيها الحالة المالية للبلاد، ونتيجة تنفيذ الموازنة العامة ، وما طرأ عليها من عوامل أثرت في تنفيذها ، سواء بالزيادة أو بالنقص ، وترفق بها بيانات عن حالة الاحتياطي العام للدولة . وغيرها من البيانات . ثم يرفع الحساب الختامي إلى مجلس الوزراء عن طريق وزير المالية والاقتصاد الوطني ، وترسل صورة منه إلى ديوان المراقبة العامة .

(انظر جدول رقم (4-1) الحساب الختامي (للإيرادات والنفقات الفعلية) للمملكة العربية السعودية من السنة 1393/ 1394هـ - 1405/ 1406 هـ .

---

(1) أسامة عبد الرحمن ويونس البطريق ، مرجع سابق ، ص 184-186

جدول رقم (4-1)

الحساب الختامي (للإيرادات والنفقات الفعلية) للمملكة العربية السعودية من السنة المالية 1393/ 1394-1405/ 1406هـ

السنة المالية	الإيرادات الفعلية (ملايين الريالات)	النفقات الفعلية (ملايين الريالات)	الفرق	
			زيادة	نقص
1393/ 1394	44832	16537	28595+	
1394/ 1395	100103	32038	68065+	
1395/ 1396	103384	81784	21600+	
1396/1397	135957	128273	7684+	
1397/1398	130659	138048		7389 -
1398/ 1399	131505	147971		16466 -
1399/ 1400	211196	188363	22833 +	
1400/ 1401	348100	236570	111530 +	
1401/1402	368006	284650	83356 +	
1402/1403	246182	244912	1270 +	
1403/1404	206419	230185		23766 -
1404/ 1405	171509	216363		44854 -
1405/1406	131498	181548		50050 -

المصدر : تقارير مؤسسة النقد العربي السعودي ، من عام 1394 (1974م) – 1406هـ (1986م) .

ز. **المال الإحتياطي :** [1]

يتكون المال الاحتياطي من فائض الموازنات السابقة ، إذ يحول فائض الإيرادات، التي تحصلت فعلاً زيادة على النفقات ، التي صرفت في نهاية كل سنة مالية ، إلى المال الاحتياطي ، ويبين عادة ، الحساب الختامي ، الرصيد (الفائض) الذي يحول إلى المال الاحتياطي . وتلجأ الحكومة ، إلى المال الاحتياطي ، في السنوات المالية التي تزيد فيها النفقات عن الإيرادات ، فتسدد العجز الحاصل في الموازنة العامة من المال الاحتياطي .

ويتألف المال الاحتياطي من الأرصدة الذهبية ، والأرصدة النقدية المحلية والأجنبية (دولارات ، وجنيهات إسترلينية .... ونحو ذلك) ، ويتولى إدارة المال الاحتياطي ، واستثماره ، ولا سيما العملات الأجنبية منه البنك المركزي للدولة (مؤسسة النقد العربي في المملكة) ، وينقسم المال الاحتياطي إلى قسمين : [2] قسم حر، وقسم مربوط (محبوس) . أما القسم الحر ، فيتكون من أموال حاضرة ، أو قابلة للتحويل إلى نقود في أي وقت . ويتكون القسم المربوط من القروض الممنوحة لبعض الجهات والمؤسسات ، ومن مساهمة الحكومة في رأس مال بعض المؤسسات (كصندوق التنمية العقارية ، وصندوق التنمية الصناعية ... وغيرها من الصناديق في المملكة) .

ويحبذ الفكر المالي التقليدي أن تكون الموازنة العامة متوازنة سنوياً . ويرى المفكرون التقليديون أن من الأفضل عدم تكوين مال احتياطي (كبير) لدى الدولة . لأن وجوده يغري الدولة بالإسراف في الإنفاق ، لأن الدولة ، يجب أن لا تأخذ من المكلفين ، عن طريق فرض الضرائب أكثر مما تحتاج إليه من الأموال لتغطية نفقاتها . ولذا يجب إن لا يكون هناك فائض في الموازنة ، يتراكم مع الزمن ، ويتكون منه المال الاحتياطي . لأن وجود فائض في الموازنة ، قد تعرقل النشاط الاقتصادي في البلاد ،

---

(1) يسمى المال الاحتياطي ، أحيانا ، بالاحتياطي العام للدولة .

(2) منيس عبد الملك ، اقتصاديات المالية العامة . (القاهرة ، دار المعارف ، 1965) ، ص 112

ويدفعه إلى الانكماش إذ يقل مقدار النفقات العامة ، عن مقدار الإيرادات العامة ، التي تمثل ، اقتطاعاً من دخول الأفراد .

ويرى بعض الاقتصاديين [1] (الحديثين) أنه قد أصبحت للمال الاحتياطي وظيفة جديدة ، بعد أن ظهرت النظرية الحديثة في الموازنة الدورية (موازنة الدورة التجارية Cyclical Budget) إذ يرى أصحاب هذه النظرية أن تتدخل الحكومة ، لتنظيم النشاط الإنتاجي ، وتحقيق استقراره في مستوى مرتفع ، ومن أجل ذلك ، ينبغي أن تزيد نفقات الدولة ، وتقل أعباء الضرائب في فترات الكساد ، وأن تخفض النفقات ، وترفع معدلات الضرائب في فترات الرخاء . ولذلك يقررون إلا تحاول الحكومة موازنة موازنتها العامة في كل سنة على حدة ، بل تعمل على إيجاد فائض في سنوات الرخاء ، وعجز في سنوات الكساد ، بحيث تتوازن موازنات الدورة التجارية في مجموعها فقد . فينبغي ان تستخدم الحكومة فائض الموازنات العامة في السنوات الأولى، لتجميع مال احتياطي ، يساعد على سد عجز الموازنة ، في السنوات التالية .

(انظر الجدول رقم (4-1) الذي يبين الفائض والعجز في ميزانيات المملكة من السنة المالية 1393 1394 هـ إلى السنة المالية 1405/ 1406هـ) .

ح. الأجهزة المركزية المختصة بتنفيذ الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

تساهم في عمليات تنفيذ الموازنة العامة ، جميع الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية ، وذلك أما عمليات صرف النفقات المعتمدة في موازناتها ، أو في تحصيل الإيرادات العامة التي أجيزت جبايتها ، والتي يقع تحصيلها ضمن اختصاصاتها ، وهناك أجهزة مركزية ، تقوم بدور رئيسي في عمليات تحصيل الإيرادات ، وعمليات صرف النفقات ، ومن أهم تلك الأجهزة ما يلي :

1. مؤسسة النقد العربي السعودي .
2. الإدارة العامة للحسابات (التابعة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني)

---

(1) منيس عبد الملك ، مرجع سابق ، ص 114-115

وسنقدم في ما يلي عرضاً بتاريخ نشأتها ، واختصاصاتها .

1. **مؤسسة النقد العربي السعودي**

أ. **نشأتها :**

تعتبر مؤسسة النقد العربي السعودي أول مؤسسة عامة في المملكة ، فقد تأسست في عام 1371هـ ، وحدثت تعديلات على نظامها الأساسي ، كان الأول في عام 1374 هـ ، والثاني في عام 1377 هـ ، وبموجب التعديل الثاني صدر نظام مؤسسة النقد العربي السعودي الحالي الذي ما زال ساري المفعول (صدر بموجب المرسوم الملكي رقم 23 وتاريخ 23/ 5/ 1377هـ) .

ب. **أغراضها الرئيسية :**

1. إصدار ودعم النقد العربي السعودي وتوطيد قيمته في داخل البلاد وخارجها .
2. القيام بأعمال مصرف الحكومة ، فتورد فيها كافة إيرادات الحكومة وتصرف منها جميع مدفوعاتها .
3. مراقبة المصارف التجارية والمشتغلين بإعمال مبادلة العملات .

ج. **اختصاصاتها :**

1. تثبيت ودعم القيمة الداخلية والخارجية للعملة ، والعمل على تقوية غطاء النقد .
2. حفظ وتشغيل الأموال الاحتياطية المرصودة لأغراض النقد (على أساس إنها أموال لا يجوز تشغيلها إلا بالعمليات المتعلقة بالنقد فقط) .
3. سك وطبع وإصدار النقد السعودي وكل ما يتعلق بذلك .
4. مراقبة المصارف التجارية والمشتغلين بأعمال مبادلة العملات ، ووضع التعليمات الخاصة بهم .

5. الاحتفاظ برصيد دائم بنسبة معينة مما لدى المصارف التجارية من الودائع (وتحدد هذه النسبة من وقت لأخر بحسب الحال بقرار من وزير المالية والاقتصاد الوطني بناء على اقتراح المؤسسة) .
6. جمع وتحليل كافة المعلومات اللازمة لمعاونة الحكومة والمؤسسة في وضع وتنفيذ السياسة المالية والاقتصادية التي تنتهجها .

2. **الإدارة العامة للحسابات**

أ. نشأتها :

تعتبر الإدارة العامة للحسابات ، من الإدارات الرئيسية في جهاز وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، وتتبع وكيل الوزارة للشئون المالية والحسابات . وقد أنشئت بموجب القرار الوزاري (قرار وزير المالية والاقتصاد الوطني) رقم 1250 وتاريخ 15/ 8/ 1386هـ المستند إلى قرار اللجنة العليا للإصلاح الإداري رقم (10) بشأن تنظيم العمل في إدارة الحسابات العامة ، وتجميع الحسابات في وزارة المالية والاقتصاد الوطني في إدارة واحدة .

ب. اختصاصاتها :

1. حفظ وضبط الحسابات الجارية بين وزارة المالية والاقتصاد الوطني والوزارات والمصالح ذات الميزانيات المستقلة .
2. حفظ وضبط الحساب الجاري لمؤسسة النقد العربي السعودي ، والحسابات الخاصة الأخرى التي تحتفظ بها المؤسسة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني .
3. تدقيق قيمة أوامر الدفع الخاصة بطلبات فتح الاعتمادات وكذلك أوامر الدفع التي ترد من الوزارات والمصالح شهرياً ، وإعداد بيانات شهرية بها وإرسالها للوزارة أو المصلحة لمطابقة المنصرف بموجب أوامر الدفع .
4. مرتجعة جداول الحسابات الشهرية الخاصة بجميع الوزارات والمصالح ، وحصر المصروفات والإيرادات الفعلية من واقعها بالنسبة لكل نبد من بنود الميزانية ، وتقديم البيانات المطلوبة بهذا الشأن .

5. مراجعة الحسابات الختامية السنوية لجميع الوزارات والمصالح ، ث إعداد الحساب الختامي للدولة .

ط. مشكلات تنفيذ الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

تواجه عملية تنفيذ الموازنة العامة للدولة ، عدة مشكلات وصعوبات ، ويمكن تقسيم هذه المشكلات كما يلي :

أولاً : مشكلات تنفيذ الموازنة من منظور إدارة الميزانية العامة .

ثانياً : مشكلات تنفيذ الموازنة العامة من منظور الأجهزة الحكومية .

وفيما يلي تفصيل هذه المشكلات .

أولاً : مشكلات تنفيذ الموازنة العامة من منظور إدارة الميزانية العامة :

يرى موظفو إدارة الميزانية العامة (في المملكة العربية السعودية) ، ان مشكلات تنفيذ الميزانية العامة ، ولا سيما مشكلات صرف النفقات ، تتلخص في ما يلي : [1]

1. كثرة طلبات المناقلات بين بنود الميزانية ، ولا سيما بين بنود البابين الأول والثاني (وبشكل ، خاص ، لبنود المكافآت ، والمصاريف السفرية والنقل الشخصي ، والأثاث والمعدات المكتبية) .
2. كثرة التجاوزات للاعتمادات ، وعدم الالتزام بالمبالغ المعتمدة في الميزانية ، بواسطة الأجهزة الحكومية المنفذة للميزانية .
3. عدم التقيد بالتعليمات في تأدية المصروفات على البنود المخصصة لها (في بعض الأجهزة الحكومية) .
4. كثرة طلبات ، بعض الأجهزة الحكومية ، بتأدية (صرف) بعض النفقات والإعمال على بند الصيانة (رغم وضوح التعليمات بهذا الشأن) .
5. تأخر بعض الأجهزة الحكومية في إرسال بيانات المنصرف الفعلي للمشاريع والبرامج (ولا سيما في بداية السنة المالية) .

---

(1) عبد الله العسكر ، مرجع سابق ، ص 17- 18

ثانياً : مشكلات تنفيذ الموازنة العامة من منظور الأجهزة الحكومية :

يرى العاملون في الوزارات والمصالح الحكومية (في المملكة) ، إن مشكلات تنفيذ الميزانية العامة ، ولا سيما جانب النفقات ، تتلخص في الآتي : [1]

1. قصور التمويل [2]: ويتمثل في عدم كفاية الاعتمادات المرصودة لبعض البنود لتلبية احتياجات تلك الجهات . ويحدث ذلك نتيجة لتخفيض المبالغ المطلوبة للبنود ، من قبل الميزانية العامة أحيانا ، أو لعدم تحري الدقة ، من قبل الأجهزة الحكومية ، عند تقدير احتياجاتها للسنة المالية المقبلة . ويؤدي قصور التمويل إلى نفاذ الاعتمادات المخصصة لبعض البنود قبل نهاية السنة المالية رغم الحاجة للصرف على تلك البنود .
2. طلب بعض المسئولين ، من موظف الارتباط ، بالارتباط بمبلغ معين ، لغرض معين من أوجه الإنفاق ، ويتم حجز المبلغ لهذا الغرض ، ويظل المبلغ محجوزاً حتى نهاية السنة المالية ، دون إكمال إجراءات الصرف . ولذا لا تستفيد الإدارة من المبلغ ، وتفوت الفرصة على جهات أخرى كانت في حاجة ماسة للاستفادة منه .
3. عدم موافقة إدارة الميزانية العامة على إجراء المناقلات [3] (التي تقع ضمن صلاحيتها) بين بعض بنود الباب الأول ، مما يفوت على الأجهزة الحكومية فرصة الاستفادة من المبالغ المرصودة في تلك البنود (وتبقى المبالغ مجمدة في تلك البنود) ، بينما هي في حاجة ماسة إليها .
4. عدم موافقة إدارة الميزانية العامة على إجراء المناقلات لبعض المشاريع ، التي تكون نتيجة المنافسة (المناقصة) لها اكبر من المبالغ المعتمدة لها في الميزانية ، مما

(1) استخلصت هذه المشكلات من دارسي برنامج الإدارة المالية المتقدمة ، الدورة التاسعة ، المنعقدة في الفترة من 28/ 4/ 1405 – 8/ 6/ 1405هـ ، في معهد الإدارة العامة – بالرياض .

(2) قصور التمويل تحكمه عدة عوامل منها أوضاع الإيرادات العامة ، ومدى حاجة الجهة ، وأولوية الجهة مقارنة بالجهات الأخرى فالتعليم والصحة مثلا لهما أولوية على بعض الجهات الحكومية الأخرى .

(3) لعدم كفاية المبررات المقدمة من الأجهزة الحكومية .

يؤدي بالتالي إلى إلغاء المنافسة ، والى توقف تنفيذ المشروع ، وتأجيله للسنة المالية المقبلة .[1]

5. عدم إشغال الكثير من الوظائف الشاغرة والمحدثة ، خلال السنة المالية ، وذلك بسبب مركزية عمليات التوظيف في الديوان العام للخدمة المدنية . مما يؤدي إلى انتهاء السنة المالية ، دون الاستفادة من الوظائف الجديدة المتعمدة لها .
6. عدم وفاء ، بعض المتعهدين ، بتوريد ما هو مطلوب توريده منهم خلال السنة المالية ، وتأخرهم في الوفاء بالتزاماتهم .
7. عدم التزام ، بعض الشركات ، بتسليم الإعمال والمشاريع الواجب تنفيذها خلال العام ، وحسب الخطط المرسومة (ويرجع سبب ذلك إما لعجز الشركات ، أو لتهاونها) .
8. انسحاب بعض الشركات بعد أن ارسي عليها بعض المشاريع مما يتطلب البحث عن شركات ، أو متعهدين جدد ، وهذا يؤدي إلى تأخير التنفيذ ، ويستغرق وقتاً طويلاً .
9. طول خطوات الإجراءات ، لبعض المعاملات المالية ، ولا سيما إجراءات المنافسات (المناقصات) وترسية المشاريع .
10. كثرة التعاميم والتعليمات المالية ، والتعديلات عليها ، مما يجعل من الصعب ، متابعتها من قبل موظفي الشئون المالية في الأجهزة الحكومية .
11. نفاذ الاعتمادات المخصصة لبعض البنود ، قبل نهاية السنة المالية ، رغم الحاجة المستمرة للصرف على تلك البنود ، وعدم موافقة الجهات المسئولة في وزارة المالية ، على إجراء المناقلات ، أحيانا ، بهدف تدعيم تلك البنود .
12. نقص الموظفين المدربين في مجال الشئون المالية والمحاسبية ، في بعض الأجهزة الحكومية ، مما يؤدي إلى إعاقة تنفيذ الميزانية .

(1) لعدم كفاية الأسباب والمبررات المقدمة لإجراء المناقلات .

أسئلة للمناقشة

1. إشرح مبدأ الفصل بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية وبين أهميته ، ومبرراته ، لأغراض تنفيذ الموازنة العامة ؟
2. ما هي أنواع العمليات التي يتضمنها تنفيذ الموازنة العامة ؟
3. وضح المقصود بعمليات الخزانة العامة ، وبين أهميتها ؟
4. أذكر الوسائل التي قد تلجأ إليها الحكومة عندما يظهر وجود عجز في الإيرادات ؟
5. ما هو المقصود بالمناقلات ، وبين صلاحيات الوزير المختص ، ووزير المالية والاقتصاد الوطني (في المملكة العربية السعودية) في مجال المناقلات ؟
6. عرّف الحساب الختامي ، واشرح أهميته ؟
7. وضح طريقة محاسبة الحقوق ، وبين مزاياها وعيوبها ؟ (عند إعداد الحساب الختامي)
8. إشرح طريقة محاسبة الخزانة ، وبين مزاياها وعيوبها ؟ (عند إعداد الحساب الختامي)
9. بين المراحل التي تمر بها عمليات تنفيذ النفقات العامة ، واشرحها بإيجاز ؟
10. ما المقصود بالمال الاحتياطي ، وما هي مكوناته ؟
11. وضح دور مؤسسة النقد العربي السعودي في مجال تنفيذ الموازنة العامة ؟
12. إشرح دور الإدارة العامة للحسابات في تنفيذ الموازنة العامة وفي إعداد الحساب الختامي للدولة في المملكة ؟
13. أذكر مشكلات تنفيذ الموازنة العامة في المملكة من منظور إدارة الميزانية العامة؟
14. تكلم عن مشكلات تنفيذ الموازنة العامة في المملكة من منظور الوزارات والمصالح الحكومية ؟

الفصل الخامس

الرقابة على تنفيذ بالموازنة العامة

مفهوم الرقابة

أهداف الرقابة

عناصر الرقابة

أنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

أجهزة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية

مشكلات أجهزة الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية

أسئلة للمناقشة

الفصل الخامس

الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

تعتبر مرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة ، من أهم مراحل دورة الموازنة العامة ، فهي تبين مدى سلامة ، ودرجة الدقة في تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة ، التي تضمنتها موازنة الدولة . وتساعد في التأكد من تحصيل الإيرادات المقررة ، والتأكد من إنفاق الاعتمادات المرصودة ، وذلك وفقاً لخطة الدولة المرسومة والمحددة في الموازنة العامة للدولة .

ولتوضيح فكرة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، فإننا سنناقش الموضوعات التالية :

أ. مفهوم الرقابة .

ب. أهداف الرقابة.

ج. عناصر الرقابة .

د. أنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة :

أولاً : حسب التوقيت الزمني .

ثانياً : حسب الأجهزة

ثالثاً : حسب نوعية الرقابة

ه. أجهزة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية .

أولاً : الإدارة العامة للرقابة المالية (التمثيل المالي) .

ثانياً : ديوان المراقبة العامة .

ثالثاً : هيئة الرقابة والتحقيق .

و. مشكلات أجهزة الرقابة في المملكة العربية السعودية .

وفيما يلي شرح لهذه الموضوعات .

أ. مفهوم الرقابة

توجد عدة تعريفات للرقابة ، نذكر منها ما يلي :

أولاً : الرقابة هي مجموعة الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للخطط الموضوعة ، ودراسة أسباب الانحراف في التنفيذ ، حتى يمكن علاج نقاط الضعف ، ومنع تكرار الخطأ .[1]

ثانياً: الرقابة هي عملية مقارنة النتائج الفعلية ، بأهداف الخطة ، أو النتائج المتوقعة ، وتشخيص وتحليل أسباب الانحرافات الواقعة ، بالمطلوب ، وإجراء التعديلات اللازمة.[2]

ثالثاً: الرقابة هي نشاط يراد به التأكد من أن الخطة قد تم تنفيذها حسبما قرر.[3]

رابعاً: الرقابة هي عملية يقصد منها التأكد من أن الخطة (السنوية للدولة – الموازنة العامة) قد تم تنفيذها ، حسبما هو مقرر لها ، وتتضمن قياس النتائج ، ومقارنتها بالأهداف ، وتحديد الفروقات (الانحرافات) وتحليل أسبابها ، ووضع الحلول المناسبة لها.[4]

ب. أهداف الرقابة

تتلخص أهداف الرقابة في ما يلي :

1. التأكد من أن أموال الدولة قد تم التصرف فيها ، وفقاً لخطة الدولة السنوية (الموازنة العامة)، وفي الحدود المرسومة لها . وان الاعتمادات المالية قد أنفقت

---

(1) عبد الله العودان وعبد العزيز الإمام « الرقابة على تنفيذ الميزانية » ، ضمن بحوث ندوة النظام المحاسبي الحكومي في المملكة العربية السعودية من 10-12 ربيع الثاني 1401 هـ ، (الرياض ، معهد الإدارة العامة ، 1401هـ) ص 95

(2) محمد ياغي ، مبادئ الإدارة العامة ، (الرياض ، دن ، 1983 م) ، ص 430

(3) علي عبد الوهاب ، مقدمة في الإدارة ، (الرياض ، معهد الإدارة العامة ، 1402 هـ) ، ص 123 .

(4) هذا التعريف يقترحه الباحث .

فيما خصصت من أجله ، وأن الإيرادات قد تم تحصيلها حسبما هو مقرر ، وان عمليات تنفيذ النفقات ، وتحصيل الإيرادات ، وقد تمت وفق الأنظمة والتعليمات السارية المفعول .

2. إكتشاف الأخطاء ، وحالات في التنفيذ (عن الخطة الموضوعة) ، واتخاذ الإجراءات اللازمة لعلاجها .
3. تخفيض تكاليف أداء الأعمال الحكومية ، والحد من الإسراف ، وضمان الاستغلال الأمثل للاعتمادات المالية المخصصة للأجهزة الحكومية .

ج. عناصر الرقابة

لنجاح الرقابة المالية فانه يتعين توفر عدة عناصر منها : [1]

1. دقة تقديرات الموازنة العامة ، بمعنى أن تتسم تقديرات النفقات والإيرادات العامة بالدقة والواقعية . فإن هبوط مستوى التقديرات عن الواقع الفعلي ، أو المبالغة فيها ، من شأنه أن يجعل توازن الميزانية غير حقيقي ، ومن ثم يؤدي الى اتخاذ قرارات خاطئة نظراً لصورية النتائج ، وعدم دقة التقديرات .
2. تحديد أهداف الرقابة بما يتفق مع طبيعة العمل والأنشطة محل المراقبة في شكل منهج واضح المعالم .
3. سلامة نظم الضبط الداخلي ، ودقة تطبيق الأنظمة واللوائح والتعليمات المالية . والمقصود بنظم الضبط الداخلي ، هي القواعد التي بمقتضى تطبيقها يصعب ارتكاب أي خطأ ، أو تزوير ، يؤدي إلى تعرض المال العام لسوء استخدام ، أو اختلاس ، كما أن تطبيق هذه النظم يؤدي تلقائياً إلى اكتشاف الخطأ أو لتزوير أو الاختلاس ، إذا حدث ، ويؤدي إلى تحديد المسئولية عن كل خطأ أو سهو أو تلاعب .

(1) عبد الله العودان وعبد العزيز الإمام ، مرجع سابق ، ص 96 -98

وتقوم أنظمة الرقابة (الضبط) الداخلية أساساً على عدم انفراد موظف واحد بالعمل ، بل ينبغي توزيع العمل بين العاملين ، مع تحديد مسؤلياتهم ، وواجباتهم ، بما يكفل الحد من سوء استخدام الأموال العامة .

4. وضع وسائل للمراقبة الجدية ، وذلك بوضع حد أعلى للمبالغ التي يمكن الاحتفاظ بها في الخزانة لدى الصراف ، أو وضع حدود عليا للمبالغ التي يمكن اعتماد صرفها بمعرفة كل مسئول ، أو العقود التي يمكن إبرامها ، وكذلك وضع حدود عليا لمدة بقاء المال العام ، حتى لا تكون ضخامة المبلغ ، وطول الوقت ، سببا في إغراء القائمين ، بالعمليات المالية أو من لديه هذا المال ، على سوء الاستخدام ، أو الاختلاس .
5. إتباع نظام الجرد المفاجئ للخزائن والمستودعات .
6. وجود أنظمة ولوائح وتعليمات توضح مسار العمليات المالية وكيفية أدائها ، ومسئولية القائمين بها ، وينبغي أن تتسم هذه اللوائح بالدقة والمرونة ، مع العمل على تطويرها باستمرار .
7. تتبع خطواط القيام بالعمل طبقاً للخطط والبرامج الموضوعة ، مع الاطمئنان على توافر الظروف والعوامل اللازمة للتنفيذ ، بقصد اكتشاف كل انحراف ، فور حدوثه ، قدر الإمكان ، مع تحديد نوع وحجم الانحراف .
8. دراسة وتحليل الإنحراف بقصد الوصول إلى المسئول ، والأسباب ، حتى يمكن الحكم على الكفاية في تنفيذ ، وإبداء التوصيات اللازمة لعلاج أسباب الانحراف ، بهدف منع تكراره مستقبلاً .
9. حسن اختيار القائمين بالأعمال المالية ، والرقابية ، مع تصميم البرامج التدريبية لزيادة كفاءتهم ، ورفع مستوى أدائهم ، وإحاطتهم بكل ما هو جديد ، في مجال إعمالهم .
10. التنسيق بين أجهزة الرقابة بحيث تتكامل فيما بينها ، ولا تتعارض في اختصاصاتها وأعمالها .

د. أنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة

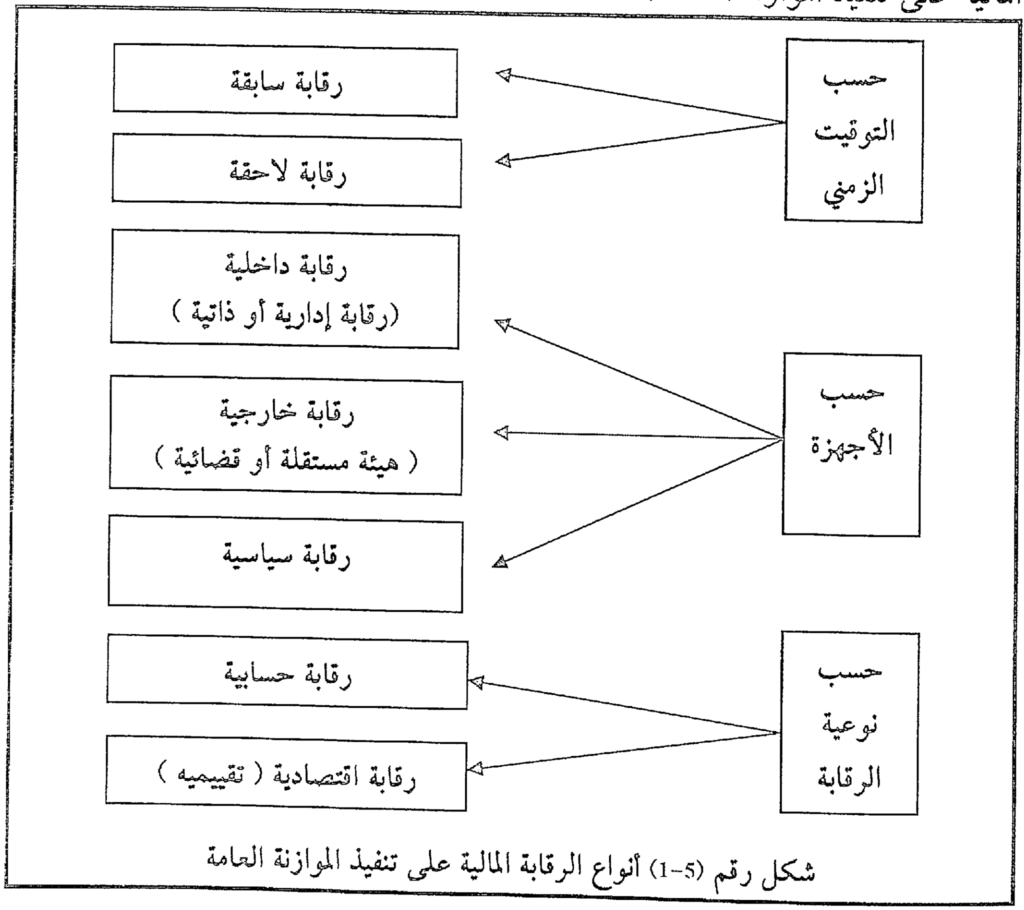
تقسم الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة إلى عدة أنواع ، وتختلف باختلاف الزاوية التي ينظر إليها الباحث ، وأهم هذه التقسيمات ما يلي :

أولاً : من حيث التوقيت الزمني الذي تمارس فيه الرقابة ، تقسم الرقابة إلى ، رقابة سابقة على تنفيذ الموازنة العامة ، ورقابة لاحقة على التنفيذ .

ثانياً: من حيث الأجهزة التي تمارس الرقابة إلى رقابة داخلية (رقابة إدارية أو ذاتية)، ورقابة خارجية (رقابة هيئة مستقلة أو قضائية) ، ورقابة سياسية .

ثالثاً: من حيث نوعية الرقابة ؛ تقسم الرقابة إلى رقابة حسابية ورقابة اقتصادية (أو تقيمية)

وفيما يلي توضيحاً لأنواع الرقابة ، (ويوضح الشكل رقم (5-1) أنواع الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة) .



شكل رقم (5-1) أنواع الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة

أولاً : الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة

1. الرقابة السابقة:[1]

وهي الرقابة التي تسبق الصرف ، وتهدف إلى التدقيق في المعاملات المالية قبل تنفيذها، للحيلولة دون ارتكاب أية مخالفات مالية . وتتطلب هذه الرقابة ، حصول الجهة الإدارية ، على إذن سابق بالصرف ، من الجهة الموكول إليها مراقبة تنفيذ الموازنة العامة، حتى تتمكن من الصرف ، وهي بوجه عام ، ذات طابع وقائي ، إذ تمنع الخطأ قبل وقوعه.

وتقوم بالرقابة السابقة على الصرف إحدى الإدارات ، أو الأقسام التي تتبع نفس الجهة الإدارية (التي تقوم بالصرف) ، كإدارة التدقيق ، أو المراقب المالي (في المؤسسات ذات الموازنات المستقلة أو الملحقة) ، كما قد تقوم بهذه الرقابة جهة خارجية ، كوزارة المالية والاقتصاد الوطني (الإدارة العامة للرقابة المالية – إدارة التمثيل المالي سابقاً) في المملكة العربية السعودية ، إذ يقوم المراقبون الماليون بالإشراف على عمليات الإيراد والصرف ، والتثبت من أنها تسير طبقاً للنظم المقررة، وأنه ليس فيها ما يخالف التعليمات واللوائح .

ويمارس المراقبون الماليون الصلاحيات التي منحها لهم نظام الممثلين الماليين الصادر عام 1380هـ ، والتي تمكنهم من إجراء الرقابة السابقة على تنفيذ الميزانية (في المملكة العربية السعودية).

وتتخذ الرقابة السابقة عدة أشكال،[2] فقد تشمل الإقرار السابق بصحة المعاملات المالية من الناحية القانونية ، ويكون ذلك بالتوقيع على المستندات ليسمح بعدها للجهات الإدارية بعقد الالتزامات المالية ، وقد تتعدى الرقابة السابقة ، حدود ذلك ، لتشمل الإقرار بأن الالتزامات (الارتباطات) في حدود الاعتمادات المقررة ، وبأن المواد المشتراة قد استلمت ، وبأن الأموال اللازمة لتغطية هذه التكاليف متوفرة . (ويجدر التنويه، إلى أن الرقابة السابقة تكون عادة على النفقات العامة) .

---

(1) حامد عبد المجيد دراز ، المالية العامة ، (الإسكندرية ، مكتبة شباب الجامعة ، 1984) ، ص 124

(2) Jesse Buhhead , Government Budgeting , (New . York , John Wiley and Sons , Inc, 1963) , P. 361

وللرقابة السابقة مزايا وعيوب نلخصها في ما يلي :

أ. مزايا الرقابة السابقة:[1]

1. تقليل فرص ارتكاب المخالفات المالية ، أو التزوير ، ومن ثم المحافظة على الأموال العامة .
2. الدقة في تطبيق القوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات المالية .
3. تخفيف المسئولية الملقاة على عاتق رجال الإدارة (فهم يستندون إلى قرارات ، وموافقات أجهزة الرقابة ، عند مناقشة تصرفاتهم في المستقبل) .
4. تحقيق وفر في النفقات العامة ، لأنها ترفض النفقات غير المشروعة .

ب. عيوب الرقابة السابقة:[2]

1. تأخير الأعمال بسبب الوقت الذي تتطلبه الرقابة السابقة على الصرف ، علاوة على عدم مرونة البعض ممن يقومون بهذه الرقابة .
2. جعل وزارة المالية ذات نفوذ كبير على جميع الوزارات والمصالح الحكومية لأنها تراقب نفقاتها ، وتلغي ما تراه غير مشروع منها (وهذا يخالف المفهوم الذي يرى إن وزارة المالية مساوية للوزارات الأخرى) .
3. تعتبر الرقابة السابقة على الصرف رقابة شكلية (مراجعة دفاتر ومستندات ، والتحقق من صحة تطبيق الأنظمة واللوائح المالية) وليست رقابة موضوعية (تتضمن مراجعة نتائج الأعمال والعائد منها)

2. الرقابة اللاحقة :

وهي الرقابة التي تأتي بعد إتمام عمليات تنفيذ الموازنة العامة ، وتشمل الرقابة على النفقات العامة والإيرادات العامة ، وتهدف إلى اكتشاف المخالفات المالية التي وقعت، ومعاقبة مرتكبي هذه المخالفات. وهي ذات طابع رادع ، لأنها تؤدي إلى إيقاع

---

(1) على لطفي ، مرجع سابق ، ص 270-271 .

(2) نفس المصدر ، ص 271 .

العقاب بالمخالفين ، فتوقع العقاب من شأنه أن يؤدي إلى احترام الأنظمة ، وعدم ارتكاب المخالفات عند التنفيذ .

وتأخذ الرقابة اللاحقة ، بعد الصرف ، أشكالاً متعددة ، [1] كمراجعة الدفاتر الحسابية ، ومستندات الصرف والتحصيل ، والحسابات الختامية ، وطريقة التصرف في أموال الدولة لكشف الاختلاسات ، والتزوير ، والأخطاء الفنية . كما تقوم الرقابة بفحص مدى تطابق الصرف ، مع الاعتمادات المسموح بإنفاقها ، وأن الصرف لم ينتج عنه أي تجاوز على الاعتمادات المخصصة ، دون الحصول على موافقة سابقة من الجهة المختصة ، وأن الصرف قد تم بموجب مستندات متمشياً مع الأنظمة واللوائح والتعليمات المالية المطبقة في البلاد . وتكون الرقابة اللاحقة إما على نطاق واسع ، أو على نطاق ضيق . ففي حال وجود الرقابة التي هي على نطاق واسع (شامل) ، فان جهاز الرقابة يقوم بمراجعة عدد كبير من المعاملات المالية أو معظمها ، أما في حالة الثانية ، فيلجأ إلى أخذ عينات من المستندات (كأن يأخذ المعاملات ذوات الأرقام (3، 33، 63، 93، ... الخ)

ولا تقتصر الرقابة اللاحقة على مراقبة النفقات ولكنها تشمل أيضاً الإيرادات ، وذلك للتأكد من أن الإيرادات قد تم تحصيلها وفقاً لأنظمة البلاد ، وان الإيرادات المحصلة قد دفعت إلى الخزانة العامة (البنك المركزي أو مؤسسة النقد للدولة).

ويقوم بالرقابة اللاحقة جهاز يسمى ديوان المراقبة العامة أو (ديوان المحاسبة العامة). ويعطى هذا الجهاز استقلالاً عن السلطة التنفيذية ، كي يمارس رقابته بعيداً عن تأثير السلطة التنفيذية ويمنح رئيس الجهاز ، والموظفون الضمانات الكافية التي تمكنهم من القيام بأعمالهم بعيداً عن أي اضطهاد ، أو تعسف من السلطة التنفيذية ، فهناك حماية وحصانة لهم ، من العزل أو النقل التعسفي .

ويمارس الرقابة اللاحقة ، في المملكة العربية السعودية ، ديوان المراقبة العامة ، ويقوم بمراقبة إيرادات الدولة ومصروفاتها ، كما يقوم بمراقبة حسابات المؤسسات

(1) عادل حشيش ، أصول الفن المالي لمالية الاقتصاد العام ، (الإسكندرية ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، 1982) ص 353

ذات الميزانيات المستقلة والملحقة بالميزانية ، وحسابات الجهات الأخرى التي تأخذ إعانات من الحكومة ، والشركات التي تسهم الدولة في رؤس أموالها ، أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح ، وكذلك الهيئات التي يكلف الديوان بمراقبة حساباتها ، بناء على أمر من رئيس مجلس الوزراء .[1]

ويرفع رئيس ديوان المراقبة العامة تقريراً سنويا ، إلى جلالة الملك (وصورة منه إلى مجلس الوزراء ، وأخرى لوزارة المالية الاقتصاد الوطني) ، يتضمن تقييما للإدارة المالية لكل جهة (وزارة) على حد . وللإدارة المالية بصفة عامة خلال السنة المالية ، واقتراحات بخصوص ما يجب القيام به لتلافي المخالفات في المستقبل ، كما يشمل أيضاً على بيان موجز عن أعمال الديوان خلال السنة المالية ، (ونظراً لما هذا الجهاز من أهمية فسنقدم عرضاً تفصيلياً له في نهاية هذا الفصل)

وللرقابة اللاحقة العديد من المزايا والعيوب نلخصها في ما يلي :

أ. مزايا الرقابة اللاحقة :[2]

1. لا تعيق هذه الرقابة تنفيذ الأعمال ، ولا تتسبب في تأخير المعاملات المالية ، لأنها تأتي بعد الصرف (وبذلك تتفادى إحدى عيوب الرقابة السابقة) .
2. تؤدي إلى توخي ، موظفي السلطة التنفيذية ، الدقة والأمانة ، طالما أنهم يعملون مقدماً إن هناك رقابة لاحقة (على الصرف) .
3. تكون ملاحظات جهاز الرقابة ، على أساس من الواقع ، لأنها تأتي بعد إتمام العملية المالية ، وفي وقت تكون قد اتضحت جميع وقائعها .
4. يمكن للرقابة اللاحقة على الصرف أن تراقب تحقيق الأهداف المطلوبة ، من خلال العمليات المالية ، وهو ما يسمح بتطبيق الأساليب الحديثة لتحضير الموازنة العامة ، كموازنة الأداء ، وموازنة البرامج (التخطيط والبرمجة) ، بصورة تساعد في ترشيد الإنفاق العام (وذلك لأن الرقابة تأتي بعد تنفيذ الإعمال ، وتعطي الوقت الكافي لأجهزة الرقابة للقيام بذلك) .

---

(1) نظام ديوان المراقبة العامة (السعودي) الصادر عام 1391 هـ المادة التاسعة .

(2) علي لطفي ، مرجع سابق ، ص 271

ب. عيوب الرقابة اللاحقة: [1]

1. لا تحول دون وقوع الأخطاء المالية ، لأن هذه الرقابة تتم بعد الصرف ، بعد أن تكون المخالفات والأخطاء المالية قد ارتكبت فعلاً .
2. قد يتأخر اكتشاف الأخطاء ، بعد فترة طويلة ، أحيانا ، من وقوعها ، مما يقلل من فاعليتها ، (ولا سيما إذا انتقل المخالفون من مناصبهم ، أو تركوا العمل في الأجهزة الحكومية ، أو انتهى عقد الشركة الأجنبية وسافر موظفوها) .
3. تعتبر الرقابة اللاحقة تكراراً في عملياتها للرقابة السابقة ، ولذا ينظر اليها،بأنها إضاعة للوقت والجهد ، في حالة ممارستها على نطاق واسع ، وليس على نطاق ضيق (طريقة العينات).

وتجدر الإشارة ، إلى انه على الرغم من وجود مزايا وعيوب ، لكل نوع من نوعي الرقابة السابقة واللاحقة ، إلا إن هذين النوعين ضروريان من الناحية الواقعية، لأجل المحافظة على أموال الدولة ، ويعتبران مكملين لبعضهما بعضاً .

ثانياً : الأجهزة التي تقوم بالرقابة

تقسم الرقابة على تنفيذ الموازنة من حيث الأجهزة التي تقوم بها ، إلى رقابة إدارية (ورقابة داخلية) ، ورقابة سياسية ، ورقابة خارجية .

ونقدم فيما يلي توضيحاً لكل منها .

1. الرقابة الإدارية (أو الذاتية أو الداخلية) :

الرقابة الإدارية هي الرقابة التي تقوم بها السلطة التنفيذية على نفسها ، أو على بعضها بعضاً ، ويتولى هذه الرقابة الوزراء ، ومدراء المصالح ، (ومن يقوم مقامهم ، في كل وزارة أو مصلحة حكومية) فيمارسون الرقابة على مرؤوسيهم ، ولا سيما على الموظفين الذين يقومون بأعمال جباية الإيرادات ، وصرف النفقات ، كما تتولى وزارة المالية والاقتصاد الوطني (عن طريق الإدارة العامة للرقابة المالية) ممارسة رقابة سابقة على نفقات الوزارات والمصالح الحكومية . ويخول التنظيم الإداري رئيس

---

(1) عبد الهادي النجار ، مرجع سابق ، ص 407 .

المنظمة (الوزير ، أو مدير المصلحة ، أو المدير الإداري) صلاحية ممارسة الرقابة على إعمال موظفيه ، والاطلاع على جميع ما يقومون به من أعمال ، وتشمل الرقابة النواحي المالية (وشئون الموظفين ، والمجالات الأخرى التي تدخل ضمن نطاق عمل المنظمة) . ولأجل ضمان حسن تنفيذ الموازنة العامة ، فان الوزير ، ومدير عام المصلحة ، ومدير الإدارة ، ورئيس القسم ، يعتبرون مسئولين عن تنفيذ الموازنة العامة ضمن الصلاحيات المفوضة لهم .

ويساعد دفتر الارتباط (دفتر مراقبة الاعتمادات) في ممارسة الرقابة على تنفيذ النفقات في الموازنة العامة ، والحد من تجاوز الاعتمادات عند الإنفاق إذا تقيد في هذا الفترة ، الاعتمادات المخصصة للمنظمة (وأية تغيرات قد تطرأ عليها أثناء السنة المالية) ، ويكون القيد فيه على أساس الفصل ، والباب ، والبند . وقبل عقد أية نفقة ، أو الارتباط بأية التزامات مالية ، فان الرئيس الإداري ، يقوم بالاستفسار من الموظف الذي يعهد إليه هذا الدفتر ، ويكون الاستفسار عن توفر الاعتمادات لغرض الإنفاق، وتعطى هذه المعلومات للرئيس الإداري ، على شكل إقرار كتابي ، ويحق لهذا الموظف أن يمتنع عن تقديم هذا الإقرار ، إذا كان البند لا تتوفر فيه المبالغ الكافية لتلك النفقة، أو إذا كان الإقرار من شأنه أن يؤدي إلى مخالفة نظام الموازنة العامة .

وإلى جانب الرقابة السابق ذكرها ، فان وزارة المالية والاقتصاد الوطني تمارس رقابة سابقة أيضا على الوزارات ، والمصالح الأخرى ، وتتم بواسطة موظفين ، تابعين لها ، يعطون صلاحيات التوقيع ، والموافقة على الإنفاق ، ويطلق عليهم اسم المراقبين الماليين (الممثلين الماليين سابقاً) في المملكة العربية السعودية .

وتكون الرقابة الإدارية ، أحيانا ، على شكل رقابة لاحقة على الصرف ، فهي تمارس بعد أن تكون عملية الصرف قد تمت . ومن الأمثلة على ذلك ، الرقابة على الحسابات ، وتتلخص في إعداد حسابات شهرية ، وربع سنوية ، وسنوية . ويقوم بها المدير المالي ، لأغراض التأكد من سلامة المركز المالي للوزارة أو المصلحة ، ويرسلها إلى الجهات المختصة في وزارة المالية . كما تشمل الرقابة على الخزائن ، والمخازن ، للتأكد من عدم حدوث اختلاسات أو مخالفات مالية . ويجدر التنويه ، ان الرقابة الإدارية اللاحقة على الصرف تعتبر قليلة الفعالية والأثر ، فهي تأتي بعد وقوع

المخالفة ، وتقتصر على توقيع الجزاء على مرتكبي المخالفات ، وذلك بعكس الرقابة الإدارية السابقة ، التي تمنع المخالفات قبل حدوثها .

وعلى الرغم من أهمية الرقابة الإدارية ، إلا أنها تعتبر ، غير كافية ، للمحافظة على الأموال العامة ، وللتأكد من حسن التصرف فيها ، ويرجع سبب ذلك، إلى أنها رقابة من السلطة التنفيذية على نفسها (أي رقابة ذاتية) ، ويحدث ، في بعض الدول ، أحياناً ، حالات من الفساد والانحراف المالي ، ولذا ، كان لا بد من وجود أنواع أخرى من الرقابة ، بجانب الرقابة الإدارية ، بعيدة عن تأثير السلطة التنفيذية ، كالرقابة السياسية ، والرقابة الخارجية عن طريق هيئة مستقلة (كديوان المراقبة العامة في المملكة العربية السعودية) .

2. الرقابة السياسية :

وهي الرقابة التي تمارسها الأجهزة المنوط بها إصدار التشريعات والأنظمة ، كالمجالس التشريعية، (أو مجلس الوزراء في المملكة) ، [1] وتقوم هذه الأجهزة باعتماد الموازنة العامة، اذ تناقش الموازنة فيها ، قبل البدء بتنفيذها (وتعتبر هذه المناقشة رقابة سياسية سابقة) ، كما تمارس هذه الأجهزة ، رقابة أثناء تنفيذ الموازنة العامة ، ورقابة لاحقة بعد التنفيذ، أما الرقابة التي تمارس أثناء تنفيذ الموازنة العامة ، فتكون عند طلب نقل الاعتمادات من فصل إلى فصل آخر ، أو عند طلب فتح اعتمادات إضافية، إذا يطلب من الجهة ، تقديم المبررات لتلك الطلبات ، وبذلك يفسح المجال أمام السلطة التشريعية للاطلاع على تنفيذ الموازنة العامة ، ومناقشة كيفية تنفيذها من قبل الجهات الحكومية. أما الرقابة السياسية اللاحقة بعد التنفيذ ، فتمارس عند مناقشة الحساب الختامي ، والموافقة عليه .

وتعتبر الرقابة السياسية ، بوجه عام ، رقابة ضعيفة ، وغير فعالة ، وذلك لعدم وجود أعداد كافية من المختصين للقيام بها (لدى السلطة التشريعية) ، ولعدم توفر الوقت ، والخبرة ، اللازمة لممارستها ، ولأنها تتم في فترات زمنية

---

(1) يمارس مجلس الوزراء ، في المملكة العربية السعودية ، صلاحيات تشريعية (إصدار الأنظمة) إضافة إلى الصلاحيات التنفيذية .

متباعدة ولهذا توصف الرقابة السياسية ، بانها رقابة شكلية . ولزيادة فعالية الرقابة السياسية أصبحت بعض الدول ، تختار أعضاء اللجنة المالية ، في السلطة التشريعية ، من ذوي المعرفة ، والخبرة ، بالشئون المالية ، وأصبح يعهد إلى هذه اللجنة مهمة مراقبة تنفيذ الموازنة العامة ، وفحص الحساب الختامي ، قبل الموافقة عليه .

3. الرقابة الخارجية :

وهي الرقابة التي تتم عن طريق هيئة مستقلة ، وتمارس في المملكة العربية السعودية بواسطة ديوان المراقبة العامة (وسنوضح دور الديوان بالتفصيل في القسم الأخير من هذا الفصل)

ثالثاً : الرقابة الحسابية والرقابة الاقتصادية

1. الرقابة الحسابية :

يقصد بالرقابة الحسابية ، الرقابة التي تهدف إلى التأكد من سلامة عمليات تحصيل الإيرادات ، وصرف النفقات . وهي تركز على سلامة الإجراءات ، وصحة مستندات [1] عمليات التحصيل ، والصرف (دون النظر إلى مدى تحقيق أهداف الموازنة العامة ، أو آثارها الاقتصادية على مستوى النشاط الاقتصادي المتحصل من الإيرادات) وأن المبالغ المحصل قد وردت بالكامل إلى الخزانة العامة (البنك المركزي)، وأن المصروفات قد تمت وفق بنود الموازنة العامة المعتمدة ، وإنها صرفت في الإغراض المخصصة لها ، وللأشخاص (أو الجهات) المستحقين لها ، وفي حدود الاعتمادات المرصودة لها ، وأن مستندات الصرف سليمة ، ومطابقة للنماذج المعدة لها، ومعتمدة ممن له سلطة الاعتماد ، وان العمليات المالية قد تمت وفق الأنظمة واللوائح ، والتعليمات المالية . ويجدر التنويه إلى أن الرقابة الحسابية ، تعتبر رقابة تقليدية (قديمة)، وهي مطبقة في معظم دول العالم ، وتتلاءم مع الموازنة العامة التقليدية (موازنة البنود).

(1) يطلق على الرقابة الحسابية ، أحيانا ، مسمى الرقابة المستندية ، أو رقابة المستندات

2. الرقابة الاقتصادية : [1]

الرقابة الاقتصادية هي الرقابة التي لا تكتفي بمراجعة الجانب الحسابي (المذكور سابقاً) ولكنها تمتد لتشمل متابعة تنفيذ الأعمال ، والمشاريع ، والبرامج ، ومعرفة تكلفتها ، وما قد صاحب التنفيذ من إسراف ، والتأكد من كفاءة الجهات القائمة بالتنفيذ ، ومن أن التنفيذ يسير حسب خطة العمل ، وأنه يتم في المواعيد المحددة ، ويحقق النتائج المستهدفة ، وبيان اثر التنفيذ على النشاط الاقتصادي . وتعتبر الرقابة الاقتصادية من الأساليب الحديثة ،التي طبقت على نطاق ضيق قبيل الحرب العالمية الثانية ، وتوسعت الدول في تطبيقها ، على نطاق أوسع ، بعد تلك الحرب وقد ظهرت هذه الرقابة نتيجة لازدياد دور الدولة في النشاط الاقتصادي ، وازدياد حجم المشاريع العامة (من زراعية وصناعية ... ونحو ذلك) ، وكبر حجم الموازنة العامة ، وقد أدى ذلك إلى إعادة النظر في الرقابة الحسابية ، واعتبارها غير كافية ولا تلبي الحاجة ، ولا سيما حاجة المشاريع العامة .

ويجدر التنويه، إلى أن تطبيق الرقابة الاقتصادية يتطلب تطوير أسلوب تبويب الموازنة العامة ، من موازنة تقليدية (موازنة بنود) ، إلى موازنة برامج وأداء . [2] حيث تترجم الأعمال والمشاريع الحكومية ، إلى وحدات أداء محددة ، توضع لها تكاليف نمطية وتبين الرقابة الاقتصادية ، مدى كفاءة أجهزة الاقتصاد العام في أدائها لمهامها ، وذلك بمقارنة التكاليف النمطية (لوحدات الأداء) ، مع التكاليف الفعلية لها ، وتحليل الفروقات بينها ، وتقييم النتائج النهائية . (ومن المفيد هنا أن نبين ان الرقابة الاقتصادية مطبقة حاليا في عدد قليل من الدول المتقدمة والنامية ، وان معظم دول العالم ، لم تطبق هذا النوع من الرقابة ، وإنما تطبق الرقابة الحسابية) .

---

(1) يطلق على الرقابة الاقتصادية ، أحيانا ، مسمى الرقابة التقييمية .
انظر ، حامد دراز ، مرجع سابق ، ص 108-109

(2) أحمد حافظ الجعويني، اقتصاديات المالية العامة، (القاهرة ، دار المعهد الجديد للطباعة ، 1967)، ص 344-345

٥. أجهزة الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية

توجد في المملكة العربية السعودية جميع أنواع الرقابة التي ناقشناها سابقاً ، عند بحثنا لأنواع الرقابة ، ونرى من المفيد هنا ، تركيز البحث على جهازين هامين ، من أجهزة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة ، وهما الإدارة العامة للرقابة المالية (إدارة التمثيل المالي سابقاً) ، وديوان المراقبة العامة .

أولا : الإدارة العامة للرقابة

(إدارة التمثيل المالي سابقاً)

تتولى الإدارة العامة للرقابة المالية التابعة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني في المملكة العربية السعودية ، مهام الرقابة السابقة (قبل الصرف) ، وسأقدم ، فيما يلي، نبذة موجزة عن مراحل إنشائها ، واختصاصاتها ، وواجبات موظفيها (المراقبون الماليون – الممثلون الماليون سابقاً) .

أ. نشأة وتطور الإدارة العامة للرقابة المالية :

كان مسمى الإدارة العامة للرقابة المالية (حتى تاريخ 1/ 7/ 1404 هـ) إدارة التمثيل المالي ، أما بخصوص التطورات التي مر بها هذا الجهاز فهي كما يلي :

1. ظهرت فكرة وجود ممثلين ماليين ، لوزارة المالية ، في الوزارات ، لأول مرة ، في عام 1373 هـ . فقد نص قرار مجلس الوزراء رقم (102) وتاريخ 4/ 12/ 1373هـ ، على وجوب أن يكون لوزارة المالية ممثلين في الوزارات ، كما وضح هذا القرار مهام ممثل وزارة المالية « الإشراف على عمليات الإيرادات والصرف ، والتثبت من أنها تسير طبقاً للنظم المقررة ، وليس فيها ما يخالف التعليمات واللوائح القائمة » (مادة 4).

« تمكينا للوزارات من مباشرة أعمالها ، وتأدية واجباتها في الأوقات المناسبة ، ولمسئوليتها عن التأخير في تنفيذ ما هو وارد في الميزانية من مشروعات ، وكذلك ضمانا لسرعة إنجاز عمليات الصرف ، بدلاً من تركيزها في جهة واحدة ، »[1] فقد رأى

---

(1) يتضح من نص المادة (3) من قرار مجلس الوزراء رقم (102) بتاريخ 4/ 12/ 1373هـ ، ان عمليات الصرف كانت قبل صدور هذا القرار ، مركزة في وزارة المالية ، وان الوزارات والإدارات الحكومية لم تكن تقوم بعمليات الصرف للاعتمادات المدرجة في ميزانياتها .

المجلس أن تقوم كل وزارة بكافة أعمالها ، بما في ذلك الصرف على هذه الأعمال في حدود الاعتمادات المدرجة في ميزانيتها ، على أن يكون الصرف بموجب شيكات تسحبها على مؤسسة النقد ، ويجب أن يكون موقعاً على هذه الشيكات من اثنين من الموظفين المسئولين ، أحدهما يعينه الوزير المختص .... والثاني يكون هو ممثل وزارة المالية .....»

2. ارتبط الممثلون الماليون بوزارة المالية ، عند إنشاء التمثيل المالي في عام 1373هـ، وبقوا تابعين لها حتى عام 1377هـ .
3. انتقلت تبعية الممثلين الماليين من وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، إلى ديوان المراقبة العامة في عام 1377هـ (وذلك بموجب المرسوم الملكي رقم 30 وتاريخ 24/ 6/ 1377 هـ) واستمر ارتباط الممثلين الماليين بديوان المراقبة العامة حتى عام 1380هـ .
4. أعيدت تبعية الممثلين الماليين لوزارة المالية والاقتصاد الوطني في عام 1380هـ (بموجب المرسوم الملكي رقم (85) وتاريخ 20/ 9/ 1380 هـ حيث صدر نظام الممثلين الماليين (لازال ساري المفعول) حتى العام 1408هـ .
5. تم تغيير إسم إدارة التمثيل المالي إلى الإدارة العامة للرقابة المالية بموجب التنظيم الجديد لوزارة المالية والاقتصاد الوطني الذي اعتمد بتاريخ 1/ 7/ 1404هـ ، وتغير تبعاً لذلك مسمى « الممثل المالي » وأصبح « المراقب المالي » .

ب. اختصاصات الإدارة العامة للرقابة المالية :

تشمل اختصاصات الإدارة العامة للرقابة المالية ما يلي :

1. الإشراف على عمليات الإيراد والصرف التي تتم في الوزارات والمصالح الحكومية ، والتأكد من كونها متمشية مع الأنظمة والتعليمات واللوائح المالية السارية المفعول .
2. التفتيش على أعمال الإدارات المالية والحسابات والمشتريات وأعمال المستودعات .

3. فحص الحالة المالية لمصروفات الوزارات ، وحسابات العهد والأمانات ، بصفة دورية ، كل ثلاثة أشهر ، وموافاة وزارة المالية بنتيجة الفحص .
4. تقديم المشورة للمسؤلين في الوزارات ، والمصالح الحكومية ، فيما يتعلق بتنفيذ ومراعاة الأنظمة واللوائح المالية المختلفة .
5. حفظ الوثائق الخاصة بالأنظمة المالية ، وقرارات الوزراء ، والمراسيم الملكية ، والمذكرات التفسيرية وتعميمها على المراقبين الماليين (الممثلون الماليون) ، والدوائر الحكومية لغرض تعريف المسئولين فيها بآخر التطورات ، والتغيرات في الأنظمة والتعليمات المالية .

ج. واجبات المراقب المالي (الممثل المالي)[1]

تتضمن واجبات المراقب المالي ما يلي :

1. الإشراف على عمليات الإيراد والصرف ، والتأكد من أنها تسير طبقاً للنظم المقررة ، وانه ليس فيها ما يخالف التعليمات واللوائح .
2. التأكد من وجود اعتماد في الميزانية لتغطية النفقة المراد صرفها ، ومراجعة المستندات ، قبل الصرف ، للتأكد من قانونية الاستحقاق ، والتثبت من استيفاء جميع الإجراءات المنصوص عليها في الأنظمة والتعليمات واللوائح، والتحقق من عدم سبق الصرف .
3. مراقبة عملية الارتباط على البنود ، والتحقق من عد الصرف إلا في حدود الاعتمادات المدرجة في الميزانية ، وعدم الارتباط بأية نفقة غير واردة بالميزانية أو زائدة على الاعتمادات الواردة بها (إلا بعد صدور قرار بذلك من الجهة المختصة) .
4. الإمتناع عن التوقيع على المستندات ، في حالة عدم وجود اعتمادات في الميزانية للصرف منها ، وعليه في هذه الحالة بيان أسباب الامتناع كتابة ، فإذا لم

---

(1) حدد المرسوم الملكي رقم (85) الصادر بتاريخ 20/ 9/ 1380 هـ واجبات الممثل المالي ، كما هي موضحة في أعلاه .

يؤخذ بوجهة نظره ، يرفع الأمر للوزير المختص أو لرئيس الدائرة المستقلة متضمنا الرأيين معاً . فإذا أقر الوزير أو الرئيس وجهة نظر الممثل المالي (المراقب المالي) كان بها ، وإلا وجب عليه تنفيذ أمر الوزير ، أو رئيس الدائرة المستقلة فوراً ، ثم إخطار كل من وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، وديوان المراقبة العامة بذلك . وعند تلقي كل من وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، وديوان المراقبة العامة ، إخطار الممثل المالي (المراقب المالي) وفقا لما سبق ، فلكل منهما في حالة عدم قناعته بوجهة نظر الوزير المختص ، أو رئيس الدائرة المستقلة ، أن يقدم وجهة نظره لمجلس الوزراء (للبت في الخلاف).

5. تقديم المشورة عند إعداد مشروع ميزانية الوزارة (اقتراحات الميزانية) قبل إرساله الى وزارة المالية والاقتصاد الوطني (عندما يطلب منه ذلك).

6. فحص الحالة المالية لمصروفات الوزارة وفروعها بصفة دورية ، كل ثلاثة أشهر ، وموافاة وزارة المالية والاقتصاد الوطني بنتيجة الفحص (في تقرير)، مع تزويد الوزارة المعنية وديوان المراقبة العامة بصورة عن نتيجة الفحص (بصورة من التقرير الذي أعده).

7. فحص أرصدة العهد والأمانات ، بصفة دورية ، كل ثلاثة أشهر ، لمعرفة الأسباب المبررة لبقاء تلك الأرصدة ، ومحاولة العمل على إزالتها (وتصفيتها)، ورفع تقرير عن ذلك إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني والى ديوان المراقبة العامة .

8. الإشتراك في اللجنة التي تشكل بموجب المنشور الدوري لقفل الحسابات ، وإعداد الحساب الختامي للوزارة .

9. فحص الحساب الختامي الخاص بالوزارة للتأكد من صحة البيانات التي أعطيت تبريراً لما وقع من تجاوزات أو حصل من وفورات خلال السنة المالية.

10. مراقبة إرسال المستندات والجدول الشهري إلى ديوان المراقبة العامة وصورة من جدول الحساب الشهري إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني في المواعيد المقررة .

11. مراقبة سجلات المستودعات ، وانتظام القيود فيها ، وملاحظة التصرفات في موجودات المستودعات ، ويتوجب عليه إشعار الوزارة أو المصلحة المعينة ، ووزارة المالية والاقتصاد الوطني ، وديوان المراقبة العامة بملاحظاته في هذا الشأن.

12. الإشتراك في عضوية لجان المناقصات (المنافسات) وفي اللجان التي تقوم بإجراء التحقيقات في الحوادث التي ينتج عنها خسارة مادية للدولة (يرفع تقرير بتلك الحوادث إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، وصورة منه لديوان المراقبة العامة).

13. المعاونة في تفسير الأنظمة ، والتعليمات ، واللوائح المالية ، مع الرجوع لوزارة المالية والاقتصاد الوطني في الحالات التي تتحمل الشك ، ولا يستطيع البت فيها .

ثانياً : ديوان المراقبة العامة

يقوم ديوان المراقبة العامة ، في المملكة العربية السعودية ، بالرقابة اللاحقة ، ونظراً لأهمية الدور الذي يمارسه ، فسنقدم عرضاً مفصلاً عنه ، يتضمن مراحل إنشائه ، واختصاصاته ، والجهات الخاضعة لرقابته ، وكيفية مباشرته لاختصاصاته ، وفيما يلي توضيحاً لهذه الموضوعات.

أ. إنشاء الديوان : (1)

أنشئ ديوان المراقبة العامة ، عام 1373هـ (1954م) ، وذلك عندما أسس أول مجلس للوزراء في المملكة العربية السعودية ، فقد نصت المادة (19) من نظام مجلس الوزراء، على أن يشكل لمجلس الوزراء ديوان يتألف من أربع شعب ، منها شعبة

(1) محمد شاكر عصفور ، التنظيم المالي في المملكة العربية السعودية (مرجع سابق) ص 35 .

بمسمى « مراقبة حسابات الدولة » . وحددت المادة (6) اختصاصات هذه الشعبة في «تدقيق جميع حسابات الدولة ، والتحقق من صحة قيود دخلها وخرجها في جميع الوزارات والدوائر والمصالح التي تنفق عليها الدولة ، وتتحمل أعباء كل أو جزء من ميزانيتها السنوية المعتمدة ، والميزانيات الإضافية التي قد يقرها مجلس الوزراء إثناء السنة المالية » .

ثم صدر قرار مجلس الوزراء رقم (68) بتاريخ 6/ 4/ 1374هـ بتكوين «ديوان مراقبة حسابات الدولة » وتشكيل الجهاز الإداري له ، ونظام سير العمل به. وفي عام 1377هـ صدرت اللائحة الداخلية للديوان التي بينت أقسامه ، واجراءات سير العمل فيها . وعندما صدر نظام مجلس الوزراء سنة 1377هـ ، تغير الإسم من «ديوان مراقبة حسابات الدولة » إلى الإسم الحالي له وهو « ديوان المراقبة العامة » . ويجدر التنويه ، إلى أن قرار مجلس الوزراء رقم (102) بتاريخ 4/ 12/ 1373هـ قد نص على تبعية الممثلين الماليين لوزارة المالية ، إلا أن المرسوم الملكي رقم (30) وتاريخ 24/ 6/ 1377هـ قرر نقل تبعية الممثلين من وزارة المالية إلى ديوان المراقبة العامة ، وبهذا ، أصبح ديوان المراقبة العامة يمارس الرقابة السابقة واللاحقة . واستمر الوضع على هذا الحال ، حتى صدور المرسوم الملكي رقم (85) بتاريخ 20/ 9/ 1380هـ ، الذي أعاد تبعية (ارتباط) الممثلين الماليين إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني .

وقد صدر النظام الجديد (المطبق حاليا) بموجب المرسوم الملكي رقم م/ 9 بتاريخ 11/ 12/ 1391هـ ووضح هذا النظام أن ديوان المراقبة العامة جهاز مستقل مرجعه رئيس مجلس الوزراء ، وانه يتم تعيين رئيس الديوان بأمر ملكي ولا يجوز عزله أو إحالته إلى التقاعد إلا يأمر ملكي . أما اللائحة التنفيذية لنظام الديوان فقد اعتمدت بموجب الأمر السامي (رقم 18835/ 3س وتاريخ 19/ 9/ 1392هـ) كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم (390) وتاريخ 18/ 4/ 1398هـ المتضمن الموافقة على اللائحة الخاصة بتطبيق الرقابة على المؤسسات الخاصة والشركات التي تساهم الدولة في رأسمالها .

ب. اختصاصات الديوان :

حددت المادة (7) من نظام الديوان اختصاصاته بشكل إجمالي على النحو الآتي:

« يختص الديوان بالرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها ، وكذلك مراقبة كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة ، ومراقبة حسن استعمال هذه الأموال ، واستغلالها ، والمحافظة عليها » .

أما المادة (8) فقد فصلت اختصاصاته على النحو الآتي :

1. التحقيق من أن جميع إيرادات الدولة ومستحقاتها من أموال وأعيان ، وخدمات ، قد أدخلت في ذمتها وفقاً للنظم السارية ، وان كافة مصروفاتها قد تمت وفقاً لأحكام الميزانية السنوية ، وطبقاً للنظم واللوائح الإدارية والمالية والحسابية النافذة .[1]
2. التحقق من أن كافة أموال الدولة المنقولة ، والثابتة ، تستعمل في الأغراض التي خصصت من أجلها من قبل الجهة المختصة وأن لدى هذه الجهات من الإجراءات ما يكفل سلامة هذه الأموال ، وحسن استعمالها واستغلالها ، ويضمن عدم إساءة استعمالها ، أو استخدامها ، في غير الأغراض التي خصصت منن أجلها.[2]
3. التحقق من أن كل جهة من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان[3] ، تقوم بتطبيق الأنظمة واللوائح المالية والحسابية التي تخضع لها وفقاً لنظامها الخاص ، تطبيقاً كاملاً ، وانه ليس في تصرفاتها المالية ما يتعارض مع تلك الأنظمة واللوائح .
4. متابعة الأنظمة واللوائح المالية والحسابية النافذة للتحقق من تطبيقها ، وكفايتها ، وملائمتها للتطورات التي تستجد على الإدارة العامة بالمملكة ،

---

(1) تعتبر هذه الرقابة ، رقابة حسابية (محاسبية) .

(2) تمثل اتجاهاً لتطبيق الرقابة الاقتصادية (التقيمية أو الرقابة على الأداء) .

(3) تعتبر هذه الرقابة رقابة قانونية (أو رقابة المشروعية) .

وتوجيه النظر إلى أوجه النقص في ذلك ، وتقديم الاقتراحات اللازمة لتطوير هذه الأنظمة واللوائح أو تغييرها .

ويتضح مما ذكر سابقاً ، أن اختصاصات الديوان تشمل ما يلي [1]

1. التحقق من تحصيل إيرادات الدولة ومستحقاتها ، وإضافتها إلى الحسابات الخاصة بها ، ومن صرف النفقات في الإغراض التي خصصت من أجلها الاعتمادات.
2. التحقق من نظامية التصرفات المالية ، وإن الجهات الخاضعة للرقابة ، قد طبقت الأنظمة واللوائح .
3. مراقبة تنفيذ المشاريع في حدود التكاليف المقدرة لها ، وفي المواعيد المقررة ، وتقييم نتائجها ، ومدى تحقيقها للأهداف المخططة لها .
4. مراقبة حسابات العهد والأمانات والجارية (الحسابات الوسيطة) ، وصحة عمليات قيدها ، ونظامية مستنداتها .
5. مراقبة المستودعات ، وجردها ، وتدقيق سجلاتها ، ومستنداتها ، وبحث أسباب تلف ، أو تكدس مخزوناتها .
6. جرد محتويات الصناديق والتفتيش على الحسابات .
7. مراجعة الحسابات الختامي للدولة والهيئات والمؤسسات العامة .
8. فحص الحسابات الختامية والميزانية العمومية للمؤسسات الخاصة والشركات التي تساهم الدولة في رأسمالها ، أو تضمن لها حداً أدنى من الإرباح للتأكد من إدراج المعلومات الضرورية وإجراء التحليل المالي لها ، ومن أنها تعبر تعبيراً صحيحاً عن صافي الأرباح أو الخسائر ، وعن المركز الحقيقي للمؤسسة أو الشركة .

(1) عبد العزيز أبو حيمد ومحمد سعيد فرهود « رقابة ديوان المراقبة العامة » ضمن بحوث ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية ، من 7-10 ربيع ثاني 1405هـ (الرياض ، معهد الإدارة العامة ، 1405هـ) ص 24-25 .

9. مراقبة حسابات القروض الممنوحة من الدولة وغيرها من الهيئات العامة .
10. مراقبة استثمارات أموال الدولة للتحقق من سلامة الأوجه التي تستثمر فيها تلك الأموال ، وعائد ذلك .

ج. الجهات الخاضعة لرقابة الديوان : [1]

تخضع لرقابة ديوان المراقبة العامة الجهات التالية (المادة 9) :

1. جميع الوزارات والإدارات الحكومية وفروعها .
2. البلديات وإدارات العيون ومصالح المياه .
3. المؤسسات العامة والإدارات الأخرى ذات الميزانيات المستقلة التي تخرج لها الحكومة جزءاً من مال الدولة ، إما بطريق الإعانات أو لغرض الاستثمار .
4. كل مؤسسة خاصة أو شركة تساهم الدولة في رأسمالها ، أو تضمن لها حداً أدنى من الأرباح . (على إن تتم الرقابة عليها وفق تنظيم خاص يعده الديوان ويصدر به قرار من مجلس الوزراء يحدد فيه مدى هذه الرقابة ، بحيث تتناسب مع طبيعة عملها ومدى علاقتها المالية بالدولة ، وبحيث لا يعرقل نشاطها) .
5. كل هيئة يكلف الديوان بمراقبة حساباتها بأمر من رئيس مجلس الوزراء ، أو بقرار من مجلس الوزراء .

د. مباشرة الديوان لاختصاصاته :

حدد نظام ديوان المراقبة العامة كيفية مباشرة الديوان لاختصاصاته ، فقد نصت المادة (10) من نظام انه يتوجب « على جميع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان تقديم كافة البيانات الحسابية وغيرها ، والمستندات والوثائق التي تمكن الديوان من مباشرة اختصاصاته وفقاً لهذا النظام ، وكذلك تقديم كافة التسهيلات اللازمة لمندوبيه ومفتشيه وفقاً للوائح التنفيذية التي تصدر بهذا الصدد » . ونصت المادة (9) من اللائحة التنفيذية انه يجب « على الوزارات والدوائر الحكومية إن تقدم للديوان

---

(1) ديوان المراقبة العامة ، لمحة تاريخية عنه ، نظامه ، لائحته التنفيذية ، (الرياض ، ديوان المراقبة العامة ، 1397هـ) ، ص 16-17 .

حساباتها الشهرية ، المنصوص عليها في التعليمات المالية ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء الشهر الذي تعود إليه هذه الحسابات ، وفيما يختص بحسابات الشهر الأخير من كل سنة مالية فانه موعد تقديمها للديوان يتم تحديده في منشور إقفال الحسابات الذي تصدره وزارة المالية والاقتصاد الوطني في نهاية كل سنة مالية بالاتفاق مع الديوان » كما نصت المادة (10) من التعليمات انه « على أمناء الصناديق في الوزارات والمصالح والدوائر الحكومية والفروع التابعة لها أن يقدموا إلى الديوان محاضر بجرد صناديقهم في نهاية كل شهر مصدقاً عليها بالصحة من محاسبي هذه الجهات ومديري الإدارات المالية أو رؤساء الفروع حسب الحالة ، وذلك خلال خمسة أيام التالية لتاريخ انتهاء الشهر الذي يعود إليه الجرد المذكور » .

أما بخصوص التزامات الديوان عند مباشرته لاختصاصاته فقد نصت المادة (14) من نظام ديوان المراقبة العامة على أن « يلتزم الديوان باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة التامة على أسرار الجهات التي يقوم بمراقبتها »

وفيما يتعلق بكيفية تنفيذ ملاحظات الديوان ، فقد نصت المادة (11) من نظام الديوان على أن « يبلغ الديوان ملاحظاته إلى الجهة المختصة ويطلب إليها اتخاذ الإجراءات اللازمة ، وعلى الجهة أن تخبر الديوان ، بما اتخذته في خلال مدة أقصاها شهر من تاريخ إبلاغها » .

أما بخصوص من هو المسئول عن المخالفات المالية ، فقد نصت المادة (12) من نظام الديوان على ما يلي : « تفترض مسئولية مدير الشئون المالية الشخصية ، أو من يقوم مقامه في الأحوال التالية ، ما لم ان شخصاً آخر بعينه هو المسئول :

1. أية مخالفة لأحكام المادة الحادية عشرة (تحدد هذه المادة أنواع المخالفات المالية).
2. تأخر إرسال البيانات المطلوبة والتقارير الدورية إلى الديوان عن مواعيدها المحددة . أما عن كيفية حل الخلافات بين الديوان والجهة المختصة ، فقد نصت المادة (13) من نظام الديوان على أنه « إذا وقع خلاف بين الجهة المختصة ، وبين الديوان ، ولم تقتنع الجهة ، بوجهة نظر الديوان الأخيرة ، وجب عليه عندئذ عرض الأمر في الحال على رئيس مجلس الوزراء للفصل فيه» .

أما بخصوص ما يعتبر من المخالفات المالية فقد نصت المادة (15) على انه تعتبر من المخالفات المالية ما يلي :

1. مخالفة أي حكم من أحكام هذا النظام (نظام ديوان المراقبة العامة) أو اللوائح التنفيذية التي تصدر تنفيذاً لأحكامه .
2. مخالفة أي حكم من أحكام أنظمة الدولة ولوائحها المتعلقة بالمحافظة على أموالها المنقولة والثابتة وتنظيم شئونها المالية ، كأحكام الميزانية ، والأنظمة المالية ، والحسابية ، ولوائح المستودعات .
3. كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة ، أو تعريض مصلحة من مصالحها المالية للخطر ، أو يكون من شأنها أن يؤدي إلى ذلك .

هـ. التقرير السنوي للديوان :

يرفع الديوان تقريراً سنوياً إلى جلالة الملك ، وصورة منه إلى مجلس الوزراء ، وأخرى إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، فقد نصت المادة (20) على انه يجب على رئيس الديوان رفع تقرير سنوي من كل سنة مالية ، في فترة لا تتجاوز بأية حال من الأحوال اليوم الأخير من الشهر التاسع للسنة المالية التالية ، فإذا صادف ذلك اليوم عطلة رسمية ، وجب تقديم التقرير في اليوم الذي يليه ، على إن يشتمل التقرير على ما يلي :

1. تقييم للإدارة المالية للدولة بصفة عامة خلال تلك السنة .
2. تقييم للإدارة المالية لكل جهة من الجهات الخاضعة لديوان المراقبة خلال تلك السنة.
3. بيان عن الحساب الختامي لتلك الجهة ، فإذا لم يتم تقديم الحساب الختامي من وزارة المالية قبل حلول موعد تقديم التقرير السنوي بوقت كافٍ ، وجب أن يشتمل التقرير على بيان بالأسباب التي حالت دون تقديم الحساب الختامي ، ورأي الديوان في ذلك ، ولا سيما بالنسبة للخطوات التي يرى الديوان إتباعها لإزالة تلك الأسباب .
4. بيان موجز من أعمال الديوان خلال تلك السنة .

كما يحق لرئيس الديوان إن يرفع تقارير أخرى خلال السنة ، إضافة إلى التقرير السنوي ، سواء كانت تقارير عامة ، أو خاصة بموضوع معين ، أو قضية معينة .

ثالثاً : هيئة الرقابة والتحقيق

أ. نشأتها :

إن هيئة الرقابة والتحقيق جهاز مستقل ، وترتبط مباشرة برئيس مجلس الوزراء . وقد أنشئت عام 1391هـ (بموجب المرسوم الملكي رقم (7) في 1/ 2/ 1391هـ) . وتوجد في الهيئة إدارة إسمها « إدارة الرقابة المالية (1) « تختص بالكشف عن المخالفات المالية التي لا تخضع لرقابة الجهات المسئولة عن الصرف – وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وديوان المراقبة العامة ، بحيث لا يكون قيامها بوظيفتها تكراراً لما تقوم به الجهتان المشار إليهما » [2]

ب. اختصاصاتها :

نبين في ما يلي اختصاصات إدارة الرقابة المالية التابعة لهيئة الرقابة والتحقيق :[3]

1. دراسة القضايا والمخالفات المالية قبل التحقيق فيها لاقتراح الوسائل المانعة لتلك المخالفات .
2. فحص المخالفات المالية والتحري عنها تمهيداً للتحقيق فيها وبحث أوجه القصور ، واقتراح وسائل العلاج .
3. إجراء الفحص طبقاً لما تتطلبه أغراض التحقيق الذي تجريه الهيئة في القضايا المالية ، مع توحيد الإجراء في التحقيق فيما لو حقق في نفس الموضوع من قبل جهة رقابية حكومية أخرى .
4. التفتيش على الدور الحكومية المستأجرة وفقاً للاختصاص الموكول إلى هيئة الرقابة والتحقيق (بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 1164 في 18/ 11/ 1392هـ)

---

(1) ذكرنا اختصاصات إدارة الرقابة المالية لأنها الإدارة التي تهم البحث من هيئة الرقابة والتحقيق .

(2) اللائحة الداخلية لهيئة الرقابة والتحقيق المعتمدة بالأمر السامي رقم 13136/ 3/ر بتاريخ 1/ 7/ 1392هـ (المادة 9) .

(3) زارب سعيد القحطاني ، دور التمثيل المالي في الرقابة المالية بالمملكة العربية السعودية (الرياض ، معهد الإدارة العامة ، 1404هـ) ، ص41 .

5. إجراء البحوث والدراسات اللازمة على ضوء تحليل الظواهر العامة التي تتكشف لها أثناء أداء مهمتها ، مع اقتراح وسائل العلاج .

ج. مشكلات أجهزة الرقابة في المملكة

تواجه أجهزة الرقابة ، في المملكة العربية السعودية ، عدة مشكلات ، تعوقها عن أداء مهامها ، وتتلخص هذه المشكلات في الآتي :[1]

1. تأخر بعض الجهات في إرسال مستنداتها لديوان المراقبة العامة لتدقيقها ، مما يترتب عليه تأخر الديوان في انجاز مهمته .
2. فقدان بعض المستندات: لوحظ ، من خلال العمل ، انه نتيجة لعدم وجود أنظمة كافية تحدد كيفية حفظ المستندات المالية ومدة الاحتفاظ بها ، ان فقدت بعض المستندات المالية مما يصعب معه مباشرة جهاز الرقابة لمهامه على الشكل المطلوب .
3. كثرة التعديلات على التعليمات المالية للميزانية والحسابات ، يجعل من الصعب على المسئولين عن التنفيذ متابعتها ، والتأكد من تطبيقها، مع ما يترتب على ذلك من أخطاء ترهق العاملين بأجهزة الرقابة ، سواء في متابعة التعديلات (التي تصدر بموجب تعاميم من وزارة المالية)، أو في اكتشاف الأخطاء الناجمة عن عدم تطبيقها .
4. النقص في الأيدي العاملة المدربة : تعاني أجهزة الرقابة من وجود نقص في العاملين في مجال الرقابة المالية ، ومن عدم الإقبال ، أحيانا، على العمل في هذه الأجهزة من قبل الموظفين .
5. الإشتراك في اللجان : من بين المهام الملقاة على عاتق أجهزة الرقابة ، الإشتراك في اللجان (لجان المناقصات – المنافسات – بالنسبة للمراقبين الماليين (الممثلين الماليين سابقاً) ، لجان التحقيقات بالنسبة لمندوبي ديوان المراقبة العامة . وتستحوذ اجتماعات اللجان على قسم كبير من وقت العاملين في أجهزة الرقابة في المملكة .

---

(1) عبد الله العودان وعبد العزيز الإمام ، « بحث في الرقابة على تنفيذ الميزانية ضمن بحوث ندوة النظام المحاسبي الحكومي في المملكة العربية السعودية ، المنعقدة في معهد الإدارة العامة في الرياض في الفترة من 10-13 ربيع الثاني سنة 1401هـ .

أسئلة المناقشة

1. وضح مفهوم الرقابة ، وبين أهدافها ؟
2. أذكر العناصر الواجب توافرها لنجاح الرقابة المالية ؟
3. تعتبر الرقابة السابقة ذات طابع وقائي ، وضح ذلك ؟
4. بين مزايا وعيوب الرقابة السابقة ؟
5. تعتبر الرقابة اللاحقة ذات طابع رادع ، ناقش ذلك ؟
6. أذكر مزايا وعيوب الرقابة اللاحقة ؟
7. ما هي الرقابة الإدارية ، وبين كيف تمارس ؟
8. اشرح فكرة الرقابة السياسية ، ووضح كيفية ممارستها ؟
9. وضح المقصود بالرقابة الخارجية ، وبين كيفية ممارستها ؟
10. ناقش مفهوم الرقابة الحسابية ، واذكر الانتقادات الموجهة إليها ؟
11. إشرح فكرة الرقابة الاقتصادية ، واذكر متطلبات تطبيقها ؟
12. تكلم عن الإدارة العامة للرقابة المالية (التمثيل المالي) ، وبين اختصاصاتها ، والدور الذي تلعبه كجاز للرقابة ؟
13. أذكر واجبات المراقب المالي ، وناقش دوره في الرقابة على تنفيذ الميزانية ؟
14. وضح اختصاصات ديوان المراقبة العامة ، وكيفية مباشرته لها ؟
15. أذكر الجهات التي تخضع لرقابة ديوان المراقبة العامة ؟
16. بين الفروق بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة ؟
17. إستعرض أنواع الرقابة المالية من حيث التوقيت الزمني لإجراء الرقابة ؟ واشرحها ؟
18. فرّق بين الرقابة الحسابية ، والرقابة الاقتصادية ؟
19. إشرح أنواع الرقابة من حيث الأجهزة التي تمارسها ؟
20. وضح دور هيئة الرقابة والتحقيق في مجال الرقابة المالية ؟
21. تكلم عم المشكلات التي تواجه أجهزة الرقابة في المملكة ؟

الفصل السادس

موازنات المؤسسات العامة والبلديات والإمارات

موازنات المؤسسات العامة

موازنات البلديات

موازنات الإمارات

أسئلة للمناقشة

الفصل السادس

موازنات المؤسسات العامة والبلديات والإمارات

تعامل المؤسسات العامة، والبلديات، والإمارات، معاملة مميزة، في العديد من دول العالم، فهي تعطى نوعاً من الاستقلال في شئونها المالية والإدارية وذلك ليسهل عليها القيام بالمهام المناطة بها .

وسنعرض في هذا الفصل موازنات المؤسسات العامة والبلديات والإمارات في المملكة العربية السعودية، وذلك حسب الترتيب التالي :

أ. موازنات المؤسسات العامة

ب. موازنات البلديات

ج. موازنات الإمارات

وسنقدم فيما يلي شرحاً موجزاً لمضمون هذه الموضوعات .

أ. موازنات المؤسسات العامة

أولاً – تعريف بالمؤسسات العامة

يطلق اصطلاح المؤسسات العامة على الأجهزة الحكومية، ذات النشاط الإقتصادي، والإداري، والتعليمي، التي تمنحها الدولة نوعاً من الاستقلال الإداري والمالي، ويشرف على أعمال، كل مؤسسة، مجلس إدارة، ويعتبر أعلى سلطة بالنسبة لها [1] .

(1) محمد شاكر عصفور . أصول التنظيم والأساليب، (جدة، دار الشروق، 1404هـ)، ص 249

وتعرّف المؤسسة العامة بأنها « جهاز إداري، ذو طبيعة خاصة، وتعمل في ظل السياسة العامة، والتخطيط العام للدولة وتحت رقابتها، كما أن لها نوعا من الإدارة المستقلة، بما يمكنها من تحقيق أهدافها، بدرجة كفاية عالية، بعيداً عن الروتين والتعقيدات الإدارية الحكومية، بما ييسر لها، تقديم سلع وخدمات لازمة للناس، بالكميات الكافية، والنوعية الجيدة، وبالسعر المناسب، وبما يشبع احتياجاتهم » [1]

وللمؤسسات العامة خصائص تميزها عن الوزارات والمصالح الحكومية منها :

1. التحرر من الروتين الحكومي وطرق وأساليب العمل الطويلة والمعقدة الموجودة في الأجهزة الحكومية .
2. التحرر من قيود التوظيف السائدة في الأجهزة الحكومية، بمعنى ان المؤسسة قد تمنح العاملين لديها، بدلات ومكافآت سخية تفوق الأجهزة الأخرى، وذلك لتجذب نوعيات ممتازة من الموظفين للعمل لديها .
3. وجود مجلس إدارة للمؤسسة العامة يشرف على إعمالها، ولديه السلطات اللازمة لتحقيق أهدافها .
4. إمكانية بيع الخدمات والسلع التي تنتجها، وبيان الربح والخسارة التي يمكن أن تتحقق في نهاية السنة المالية .
5. إمكانية إدارة إعمالها (المؤسسة) وفقاً للطرق التجارية .

وبخصوص المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية، فان مؤسسة النقد العربي السعودي، تعتبر أول مؤسسة عامة تأسست فيها، وكان ذلك في عام 1371هـ، وتبع ذلك إنشاء العديد من المؤسسات العامة، خلال الثلاثين سنة الماضية، إلى أن وصل عدد المؤسسات العامة في المملكة، إلى حوالي (29) مؤسسة عامة (حتى عام 1404هـ) ويمكن تصنيف المؤسسات العامة في المملكة، حسب طبيعة النشاط الذي تمارسه إلى ما يلي : [2]

---

(1) محمد عبد المنعم عبد الحميد، المؤسسات العامة ودورها في المملكة العربية السعودية (القاهرة، مطبعة المدني، 1982)، ص 8

(2) عبد المعطي محمد عساف، التنظيم الإداري في المملكة العربية السعودية، (الرياض، دار العلوم للطباعة والنشر، 1403هـ)، ص 178-180.

1. المؤسسات العامة المتعلقة بالقطاع الصناعي والتجاري، ومنها المؤسسة العامة للبترول والمعادن (بترومين)، والمؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق .
2. المؤسسات العامة المالية ومنها، مؤسسة النقد العربي السعودي، والبنك الزراعي العربي السعودي، وصندوق التنمية الصناعية السعودية .
3. المؤسسات العامة المتعلقة بالتعليم والتدريب، ومنها جامعة الملك سعود ومعهد الإدارة العامة .
4. المؤسسات العامة المتعلقة بالنقل والمواصلات، ومنها المؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية .
5. المؤسسات العامة المتعلقة بالخدمات الأساسية، كالمؤسسة العامة للكهرباء، والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية .

ثانياً – إعداد موازنات المؤسسات العامة :

تعد كل مؤسسة عامة، موازنة خاصة بها، حسب تعليمات وزارة المالية والاقتصاد الوطني . ويتضمن مشروع موازنة المؤسسة العامة تقديرات لنفقاتها للسنة المالية القادمة، وبيانات تفصيلية بتقديرات إيراداتها المباشرة للسنة المالية الجديدة . ويناقش مشروع موازنة المؤسسة العامة، من قبل مجلس إدارتها أولاً، ثم يرفع، بعد ذلك، إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني (إلى إدارة الميزانية العامة) حيث يناقش هناك، مرة ثانية . وتعامل المؤسسات العامة في المناقشة، في إدارة الميزانية العامة، مثل الوزارات والمصالح والأجهزة الحكومية الأخرى .

وبعد انتهاء المناقشات، والتوصل إلى اتفاق نهائي بشأن أرقام موازنة المؤسسة العامة للسنة المالية القادمة، فان الفرق بين إجمالي نفقات المؤسسة العامة، وإجمالي إيراداتها المباشرة، يدرج في وثيقة الموازنة العامة للدولة كإعانة [1] للمؤسسة العامة في فصل « إعانة المؤسسات العامة » . أما تفصيلات نفقات المؤسسة العامة، وتفصيلات

---

(1) بالنسبة للمؤسسات العامة التي لا توجد لديها إيرادات مباشرة، فان الإعانة التي تقدمها الدولة لها تساوي كامل المصروفات المقدرة لها (في المملكة العربية السعودية)

إيراداتها، فإما إن تظهر في وثيقة خاصة بها مستقلة عن موازنة الدولة (إذا كانت المؤسسة العامة من المؤسسات ذات الموازنات المستقلة)، أو تظهر في القسم الأخير من وثيقة الموازنة العامة للدولة، كجزء ملحق بها (إذا كانت المؤسسة العامة من المؤسسات ذات الموازنات الملحقة) .

وتظهر موازنات المؤسسات العامة، في المملكة، في نفس التاريخ الذي تظهر فيه الموازنة العامة للدولة، وتصدر موازنة كل مؤسسة عامة بموجب مرسوم ملكي، يبين تقديرات إيرادات المؤسسة العامة، وتقديرات مصروفاتها . وتراعي المؤسسة العامة عند تنفيذ موازنتها الأحكام الواردة في المرسوم الملكي الصادر بالموافقة على الموازنة العامة للدولة .

ثالثاً – إيرادات المؤسسات العامة :

تتكون إيرادات المؤسسات العامة من مصدرين رئيسيين هما، الإعانات التي تقدمها الدولة لها، والإيرادات المباشرة التي تجبيها بنفسها . فبعض المؤسسات العامة، تبيع أحياناً سلعاً أو خدمات للمواطنين، ومن الأمثلة على ذلك المؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق (تبيع سلعاً) والمؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية (تبيع خدمات النقل) كما يلاحظ أن هناك عدداً آخر من المؤسسات العامة لا توجد لديها إيرادات مباشرة كبيرة، كالجامعات، ومعهد الإدارة العامة . وبوجه عام، فان مصادر تمويل المؤسسات العامة هي كالآتي : [1]

1. إعانة الدولة (التي تقدمها الدولة لتغطية عجز موازنات المؤسسات العامة).
2. ريع أملاك المؤسسات العامة، وما ينتج عن التصرف بها .
3. التبرعات، والإعانات، والمنح، والوصايا لها .
4. الدخل الذي تحققه المؤسسة نتيجة لممارسة نشاطها الذي يدخل ضمن اختصاصاتها .

---

(1) فهد عبد العزيز الخراشي، الميزانيات المستقلة والملحقة (مع تطبيق على المملكة العربية السعودية) بحث مقدم للحصول على دبلوم الرقابة المالية، (الرياض، معهد الإدارة العامة، 1402 هـ)، ص 96 -97 .

5. الأرباح الناتجة عن استثمار أموالها .
6. القروض التي تحصل عليها المؤسسة سواء من الدولة أو من جهات أخرى.

وبالنسبة للمؤسسات العامة، ذات الإيرادات المباشرة الكبيرة، كالمؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية، فإنها تحتفظ بإيراداتها المباشرة، عادة، في بنوك تجارية . وتأخذ الإعانة المخصصة لها من الدولة، إثناء السنة المالية، لتغطية إجمالي نفقاتها . وتمثل الإعانة، الفرق بين نفقات المؤسسات العامة، والإيرادات التي تحصل عليها (إيراداتها المباشرة)، وتعتبر الإعانات بمثابة إيرادات غير مباشرة للمؤسسات العامة .

رابعاً – الرقابة على موازنات المؤسسات العامة :

تخضع موازنات المؤسسات العامة لرقابة ديوان الرقابة العامة، وهي الرقابة بعد الصرف . فقد نصت المادة (9) من نظام ديوان المراقبة العامة (الصادر عام 1391هـ) على أن من الجهات التي تخضع لرقابة ديوان المراقبة العامة « المؤسسات العامة والإدارات الأخرى ذات الميزانيات المستقلة التي تخرج لها الحكومة جزءاً من مال الدولة، إما بطريق الإعانة أو لغرض الاستثمار » .

وتستخدم المؤسسات العامة مراجعين خارجيين من القطاع الخاص، لأغراض الرقابة، « وتشبه رقابة المراجع الخارجي، إلى حد كبير، مراجعة ديوان المراقبة العامة، ولذا يري البعض، صرف النظر عنها، لعدم جدواها » [1]

أما بالنسبة للرقابة قبل الصرف، فإنها تمارس في المؤسسات العامة بواسطة مراقبين ماليين تابعين لها ويقوم المراقب المالي التابع للمؤسسة، بدور مماثل، للمراقب المالي (الممثل المالي) التابع لوزارة المالية والاقتصاد الوطني . وتعتبر هذه ميزة، أعطيت للمؤسسات العامة، لمساعدتها على إنجاز أعمالها المالية بسرعة، ولتخليصها

---

(1) عبد الله على المنيف، « الرقابة المالية في النظام المحاسبي الحكومي وسبل تحسينها »، ضمن بحوث ندوة أجهزة الرقابة المالية الإدارية وعلاقتها بالأجهزة الإدارية، المنعقدة في معهد الإدارة العامة من 7-10 ربيع ثاني 1405هـ، (الرياض، معهد الإدارة العامة، 1405هـ) ص53 .

من التأخير، الذي يحصل أحياناً، عند ممارسة الرقابة السابقة، بواسطة المراقب المالي (الممثل المالي) التابع لوزارة المالية والاقتصاد الوطني .

خامساً – الحساب الختامي للمؤسسات العامة :

تعد كل مؤسسة عامة، بعد انتهاء السنة المالية، الحساب الختامي لها، ومركزها المالي، وترسلها الى وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وإلى ديوان المراقبة العامة، لمراجعتها، وتحتفظ بنسخة منها لديها .

سادساً – التفريق بين الموازنات المستقلة والموازنات الملحقة :

تأخذ موازنات المؤسسات العامة، إما شكل الموازنات المستقلة، أو شكل الموازنات الملحقة، ومن المفيد هنا، التفريق بين هذين النوعين من الموازنات .

أ. الموازنات المستقلة :

هي موازنات المؤسسات العامة التي تظهر بشكل مستقل عن موازنة الدولة، فتظهر في وثائق خاصة بها (بالمؤسسات العامة) منفصلة تماماً عن وثيقة الموازنة العامة للدولة، ومن أمثلة الموازنات المستقلة في المملكة، موازنة مؤسسة النقد العربي السعودي .

وتتميز الموازنة المستقلة عن غيرها من الموازنات بما يلي : (1)

1. لها شخصية معنوية (اعتبارية) مستقلة عن شخصية الدولة، وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وهي غير ملزمة بتطبيق الأنظمة والتعليمات المالية والمحاسبية، وأنظمة شئون الموظفين المطبقة في الوزارات والأجهزة الحكومية (إلا إذا نصت على ذلك صراحة الأنظمة التي أنشئت بموجبها)، وهي تطبق في معظم الأحيان، لوائح المشروعات التجارية الخاصة في المحاسبة، وشئون الموظفين) .
2. إن الإيرادات التي تحصلها المؤسسة تخصص لتغطية نفقاتها، فلا تضاف إلى الإيرادات العامة للدولة، ولا تختلط بها .

---

(1) عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة، (المنصور، متبة الجلاء، 1983)، ص 337-338 .

3. تحتفظ بالفائض [1] من إيراداتها لنفسها، ليعاد استثمارها في المؤسسة، لكي تتوسع في نشاطاتها وخدماتها . أما العجز في موازنة المؤسسة المستقلة فتغطيه الدولة على شكل إعانة، وفي بعض الأحيان، على شكل قروض .
4. تعتمد موازنة المؤسسة المستقلة [2] بواسطة مجلس إدارتها، (ولا تعرض على السلطة التشريعية لاعتمادها) .
5. تصدر موازنة المؤسسة في وثيقة (مجلد) خاصة بها، وتكون مستقلة عن وثيقة الموازنة العامة للدولة .

ب. الموازنات الملحقة :

هي موازنات المؤسسات العامة التي تظهر ملتصقة بوثيقة الموازنة العامة للدولة، كأجزاء ملحقة بها، ومن أمثلة الموازنات الملحقة، موازنة معهد الإدارة العامة، وجامعة الملك سعود، والمؤسسة العامة للخطوط الجوية العربية السعودية، والمؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة .

وتتميز الموازنات الملحقة عن غيرها من الموازنات بما يلي :

1. تخضع الموازنات الملحقة للأنظمة والتعليمات المالية للدولة، الا اذا نصت الأنظمة التي أنشئت بموجبها على خلاف ذلك، عندئذ فأنها تتبع الأنظمة واللوائح الخاصة بها .
2. تحتفظ المؤسسات العامة، ذات الموازنات الملحقة بايراداتها لتمويل نفقاتها، ولا تختلط إيراداتها مع الإيرادات العامة للدولة .
3. يضاف الفائض في إيراداتها الى الإيرادات العامة للدولة، أما العجز فتغطية الدولة من موازنتها، ويظهر في جانب النفقات العامة للدولة، على شكل إعانة.[1]

---

(1) إذا حققت المؤسسة المستقلة فائضاً كبيراً في إيراداتها، فان بعض الدول تلجأ إلى هذا الفائض، وتضيفه إلى إيراداتها الأخرى، إذا كانت بحاجة إليه .

(2) تعتمد موازنات المؤسسات المستقلة، في بعض الدول، بواسطة السلطة التشريعية، كما تعرض عليها تقاريرها السنوية، التي تشمل نشاطاتها وإنجازاتها .

4. تعرض الموازنات الملحقة، مع الموازنة العامة للدولة، على السلطة التشريعية، لأجل مناقشتها واعتمادها، وتصدر مع الموازنة العامة للدولة، بعد اعتمادها .
5. تظهر الموازنات الملحقة ضمن وثيقة (مجلد) الموازنة العامة للدولة، في القسم الاخير منها، كأجزاء ملحقة بها، ويخصص لكل مؤسسة عامة، قسم خاص بها، يظهر على شكل ملحق بالموازنة العامة للدولة .

أما بخصوص موازنات المؤسسات العامة في المملكة العربية السعودية، فانه يلاحظ وجود، شبه كبير بينها، ولا سيما في النواحي التالية : (2)

1. خضوعها لرقابة ديوان الرقابة العامة (الرقابة بعد الصرف) .
2. تقديمها لموازناتها إلى جهة حكومية واحدة لدراستها، ومناقشتها، (وهي وزارة المالية والاقتصاد الوطني – ادارة الميزانية العامة) .
3. ظهور موازناتها، واعتمادها، في نفس التاريخ الذي تظهر فيه، وتعتمد فيه، الموازنة العامة للدولة .
4. خضوعها لنفس القواعد، والأسس، التي تطبق على الوزارات، فيما يتعلق بالمناقلات، بين بنود، وابواب، موازناتها .
5. السماح لها بايداع أموالها في بنوك تجارية، دون مطالبتها بإيداعها لدى مؤسسة النقد العربي السعودي (كما هو الحال بالنسبة للوزارات والمصالح الحكومية).
6. أما مؤسسة النقد العربي السعودي، فان موازنتها مستقلة تماماً عن الموازنة العامة للدولة، فلا تظهر بشكل ملحق بها، ولا يجرى بحثها أو مناقشتها من قبل المختصين في وزارة المالية والاقتصاد الوطني (إدارة الميزانية العامة)، وإنما تناقش وتعتمد من قبل مجلس ادارتها، وتقدم تقريرها السنوي الى جلالة الملك.

---

(1) عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد ، مرجع سابق، ص 339 .

(2) محمد عبد الله الشباني، الميزانية العامة وتطبيقها في المملكة العربية السعودية، (الرياض، معهد الادارة العامة، د. ت)، ص 107– 108 .

ب. موازنات البلديات

أولاً – تعريف البلديات :

البلديات هي أجهزة حكومية، ترتبط إداريا بوزارة الشئون البلدية والقروية في المملكة العربية السعودية . وللبلدية شخصية اعتبارية، وقد منحتها الدولة نوعاً من الاستقلال المالي والإداري لمساعدتها على القيام بالوظائف الموكولة إليها .

ويخضع رؤساء، وموظفو، ومستخدمو البلديات، لأحكام كافة الأنظمة التي يخضع لها موظفو ومستخدمو الدولة عموماً، وتتقيد البلديات بسائر الأنظمة والتعليمات المالية المتبعة في الدولة .

ثانياً – إعداد موازنات البلديات :

يتم إعداد موازنات البلديات، حسب تعليمات وزارة المالية والاقتصاد الوطني، التي توزع على الوزارات والمصالح الحكومية، قبل بدء عملية اعداد الموازنة العامة . وتستخدم نفس النماذج التي تستخدم من قبل سائر الأجهزة الحكومية الأخرى عند إعداد موازناتها ويتضمن مشروع موازنة البلدية تقديرات لإيراداتها المباشرة (التي تقوم بجبايتها)، ولنفقاتها للسنة المالية المقبلة، ويرفع مشروع موازنة البلدية إلى الجهة المسئولة عنها، وهي وزارة الشئون البلدية والقروية .[1] وتناقش هناك مع المختصين في الوزارة (وحدة التخطيط والميزانية)، ويشترك في النقاش مندوب من البلدية المعنية. وبعد مناقشة مشاريع موازنات جميع البلديات، تقوم وزارة الشئون البلدية والقروية، برفع مشاريع موازنات البلديات إلى إدارة الميزانية العامة في وزارة المالية والاقتصاد الوطني، حيث تناقش هناك المناقشة النهائية، ويشترك مندوب عن البلدية المعنية عند مناقشة موازنة بلديته، وأخيراً يتم التوصل إلى اتفاق بشأن الاعتمادات التي سترصد للبلدية في موازنة السنة المالية القادمة . وتصدر موازنات البلديات بعد

---

(1) تستثنى من ذلك، ميزانيات بلديات المدن الرئيسية وهي، أمانة مدينة الرياض، وأمانة مكة المكرمة، وأمانة المدينة المنورة، وأمانة مدينة جدة، اذ ترفع هذه المدن مشاريع ميزانياتها مباشرة الى وزارة المالية والاقتصاد الوطني (إدارة الميزانية العامة)، حيث تناقش مع المسئولين هناك، كما هو الحال في المؤسسات العامة .

الموافقة عليها في وثيقة ميزانية خاصة، مستقلة عن الميزانية العامة للدولة، وتتضمن مخصصات كل من الباب الأول، والثاني، والثالث . وتصدر بمرسوم ملكي خاص بها، وترصد الأموال اللازمة لها، بشكل إجمالي، تحت بند إعانة البلديات في موازنة وزارة الشئون البلدية والقروية (الموجودة ضمن وثيقة الموازنة العامة للدولة) . أما بخصوص الباب الرابع (مشاريع البلديات) فتظهر ضمن اعتمادات الباب الرابع في موازنة وزارة الشئون البلدية والقروية . ويتولى رئيس البلدية انفاق الاعتمادات المخصصة لبلديته حسب الأنظمة والتعليمات المالية المرعية في المملكة .

ثالثا- إيرادات البلديات :

للبلدية إيرادات مباشرة تجبيها بنفسها، ولها حصة من الرسوم غير المباشرة، وتقدم الدولة لها إعانة . وبوجه عام، فان موارد البلدية تتألف من الآتي :[1]

1. رسوم البلديات المباشرة التي تجبيها بنفسها، وحصتها من الرسوم غير المباشرة التي تخصصها الدولة للبلديات وتجبيها لصالحها .
2. الغرامات .
3. إيرادات أموال (املاك) البلدية .
4. الوصايا والهبات .
5. الإعانات والمخصصات التي تعتمدها الدولة للبلدية .
6. الرسوم التي تفرض بنظام خاص لتأمين نفقات استثنائية .
7. الموارد الأخرى المأذون بها نظاماً .

وتشمل إيرادات البلدية، بشكل عام، الأنواع التالية : إيجارات أملاك، أقيام أراضي، مبيعات مختلفة، رخص دراجات نارية، جزاءات، واردات مختلفة، رسوم بناء، رسوم سيارات، رسوم نقل ملكية سيارات، رسوم لافتات، رسوم مهن، رسوم المجزرة، رسوم كهرباء، وغيرها .

---

(1) نظام البلديات والقرى الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م5) في تاريخ 21/ 2/ 1397هـ .

وحيث إن إيرادات البلدية المباشرة لا تكفي لتغطية نفقاتها، لذا فان الدولة تشارك في تغطية تلك النفقات بتخصيص اعانة للبلدية تمثل الفرق بين النفقات المقدرة للبلدية للسنة المالية القادمة، والإيرادات المباشرة المقدرة لها، ترصد في موازنة وزارة الشئون البلدية والقروية . واثناء السنة المالية، تطلب الوزارة، من كل بلدية، ان تقدم بياناً بحالتها المالية، توضح فيه الايرادات التي حصلتها خلال فترة معينة، ومصروفاتها، وتقوم الوزارة بتمويل العجز من الاعتماد المرصود في موازنتها (تحت البند المسمى اعانة البلديات) [1]

رابعاً – الرقابة على موازنات البلديات :

تخضع موازنات البلديات للرقابة المطبقة على تنفيذ الموازنات لجميع الوزارات والمصالح الحكومية في المملكة، وهي الرقابة قبل الصرف، التي تمارسها الإدارة العامة للرقابة المالية (إدارة التمثيل المالي سابقاً) التابعة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني، وللرقابة بعد الصرف، التي يمارسها ديوان المراقبة العامة . ويقوم المراقب المالي (الممثل المالي) الموجود في أقرب مدينة على البلدية، بممارسة الرقابة قبل الصرف، كما أن ديوان المراقبة العامة يدقق المعاملات المالية بعد الصرف .

خامساً – الحساب الختامي للبلديات :

تعد كل بلدية، بعد انتهاء السنة المالية، الحساب الختامي لها للسنة المالية المنتهية، وترسل نسختان منه واحدة إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني (الادارة العامة للحسابات)، والنسخة الثانية إلى ديوان المراقبة العامة، وتحتفظ البلدية بنسخة منه لديها . وتطبق البلديات في قفل حساباتها، وإعداد الحساب الختامي، تعليمات وزارة المالية والاقتصاد الوطني في هذا الخصوص (تعليمات إقفال الحسابات وإعداد الحسابات الختامية) .

---

(1) محمد شاكر عصفور، التنظيم المالي في المملكة العربية السعودية، (الرياض، معهد الادارة العامة، 1401هـ)، ص41

ج. موازنات الإمارات

أولاً – تعريف بالإمارات :

تقسم المملكة العربية السعودية ادرياً إلى إمارات، يبلغ عددها (14) إمارة رئيسية، وتتبع الإمارات من الناحية الإدارية والتنظيمية لوزارة الداخلية، ويخضع موظفو، ومستخدمو الإمارات، لأحكام كافة الأنظمة التي يخضع لها موظفو الدولة، كما تطبق جميع الأنظمة والتعليمات المالية السارية المفعول في الدولة .

ثانياً – إعداد موازنات الإمارات :

تظهر موازنات الإمارات كفروع ضمن فصل موازنة وزارة الداخلية في المملكة، فالفصل المخصص لوزارة الداخلية في وثيقة الموازنة العامة للدولة، مقسم إلى فرع لكل إمارة من الإمارات الرئيسية التي تقسم اليها المملكة . ولذا يوجد في موازنة وزارة الداخلية أربعة عشر فرعاً مخصصة للإمارات .

أما عن كيفية اعداد الموازنة للامارة الرئيسية، فيتم حسب تعليمات وزارة المالية والاقتصاد الوطني، وتستخدم نفس النماذج المستخدمة من قبل سائر الأجهزة الحكومية الأخرى، عند إعداد موازناتها . وبعد اعداد مشروع موازنة الامارة، فانه يرفع الى إدارة الميزانية العامة في وزارة المالية والاقتصاد الوطني وذلك لمناقشته، ويشترك في مناقشة موازنة الإمارة مندوبون عن الإمارة، ومندوبون عن ادارة الميزانية العامة، والإدارة المركزية للتنظيم والإدارة، والديوان العام للخدمة المدنية، وذلك عند مناقشة الباب الأول، وتناقش موازنات الأبواب الثلاثة الأخرى، الباب الثاني، والباب الثالث، والباب الرابع، كما تناقش في الوزارات والأجهزة الحكومية، اذ يشترك مندوبون عن الإمارة، ومندبون عن إدارة الميزانية العامة في مناقشتها، كما يشترك أحياناً مندبون عن وزارة التخطيط .

وتصدر موازنات الإمارات، بعد الموافقة عليها واعتمادها، كفروع ضمن فصل وزارة الداخلية، ويتولى كل أمير إنفاق الاعتمادات المخصصة لإمارته، حسب نصوص المرسوم الملكي الذي تصدر به الموازنة العامة للدولة، وحسب تعليمات تنفيذ الموازنة التي تصدرها وزارة المالية والاقتصاد الوطني .

ثالثاً – إيرادات الإمارات :

لا توجد للإمارات إيرادات مباشرة خاصة بها، تجبيها بنفسها لتغطية نفقاتها، كما هو الحال بالنسبة للبلديات، ولكن الإمارات تقوم بتحصيل بعض الإيرادات العامة للدولة، وتتكون هذه الإيرادات في غالب الأحيان من المبيعات الحكومية، والجزاءات والغرامات، وأقساط الفلل، والإيرادات المتنوعة . وتورد الإيرادات المحصلة إلى مؤسسة النقد العربي السعودي (وفروعها)، لتضاف إلى إيرادات الدولة الأخرى، ومن الملاحظ إن حصيلة هذه الإيرادات تعتبر قليلة جداً . وتغطي الدولة نفقات الإمارات من الإيرادات العامة، كما هو الحال، بالنسبة للوزارات والمصالح الحكومية الأخرى .

رابعاً – الرقابة على موازنات الإمارات :

تخضع موازنات الإمارات، لأنواع الرقابة المطبقة على تنفيذ موازنات الوزارات والمصالح الحكومية في المملكة، فهي تخضع للرقابة قبل الصرف التي تمارسها الإدارة العامة للرقابة المالية (إدارة التمثيل المالي سابقاً) التابعة لوزارة المالية، كما تخضع للرقابة بعد الصرف التي يقوم بها ديوان المراقبة العامة .

خامساً – الحساب الختامي للإمارات :

تعد كل إمارة، بعد انتهاء السنة المالية، الحساب الختامي لها، للسنة المالية المنتهية، وترسل نسخة منه إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني، ونسخة أخرى إلى ديوان المراقبة العامة، وتحتفظ بنسخة لها في الإمارة .

وتتبع الإمارات في قفل حساباتها، وإعداد الحساب الختامي لها، لتعليمات وزارة المالية والاقتصاد الوطني بهذا الخصوص (تعليمات إقفال الحسابات وإعداد الحسابات الختامية) .

أسئلة للمناقشة

1. ما هي المؤسسات العامة، ولماذا تمنح نوعاً من الاستقلال المالي والإداري ؟
2. تكلم عن إيرادات المؤسسات العامة ؟
3. ناقش أنواع الرقابة المالية التي تخضع لها المؤسسات العامة ؟
4. ما المقصود بالموازنات المستقلة والموازنات الملحقة، بين أوجه الشبه والاختلاف بينها ؟
5. تكلم عن كيفية إعداد ومناقشة موازنات البلديات ؟
6. وضح مصادر وأنواع الإيرادات للبلديات ؟
7. إشرح أنواع الرقابة التي تمارس على تنفيذ موازنات البلديات ؟
8. تكلم عن خطوات إعداد الموازنات في الإمارات ؟
9. ما هي أنواع الرقابة التي تمارس على تنفيذ موازنات الإمارات، وهل تختلف عن أنواع الرقابة التي تمارس على تنفيذ موازنات الوزارات والمصالح الحكومية ؟
10. قارن بين المؤسسات العامة، البلديات، والإمارات، من حيث إعداد الموازنة، والرقابة على تنفيذها، مبيأ أوجه الشبه والاختلاف بينها ؟

الفصل السابع

أنواع الموازنات العامة – التقليدية والحديثة

الموازنة التقليدية (أو موازنة البنود)

موازنة الأداء (أو موازنة البرامج والأداء)

موازنة البرامج (أو موازنة التخطيط والبرمجة)

الموازنة الصفرية (أو موازنة الأساس الصفري)

أسئلة للمناقشة



الفصل السابع

أنواع الموازنات العامة- التقليدية والحديثة

مرت الموازنة العامة أثناء تطورها بعدة مراحل . وعرف المفكرون ، وميزوا عدة أنواع منها (الموازنات العامة) ، من أهمها ما يلي :

أ. الموازنة التقليدية (أو موازنة البنود)

ب. موازنة الأداء (أو موازنة البرامج والأداء)

ج. موازنة البرامج (أو موازنة التخطيط والبرمجة)

د. الموازنة الصفرية (أو الأساس الصفري) .

وقبل تقديم عرض تفصيلي لمضمون هذه الأنواع من الموازنات العامة ، فان من الضروري ، إعطاء فكرة موجزة عن المراحل التاريخية التي مرت بها الموازنة العامة في الولايات المتحدة الأمريكية ، فإليها يرجع الفضل في تطوير أفكار الموازنات الحديثة[1] ومنها انتقلت مفاهيم وأسس هذه الموازنات إلى العديد من دول العالم ، المتقدمة منها والنامية . فقد ساهم المفكرون الأمريكيون ، مساهمة كبيرة ، في تطوير مفاهيم الموازنات الحديثة ، وفي تطبيقها في الولايات المتحدة الأمريكية ، وفي العديد من دول العالم .

ويمكن تقسيم المراحل التي مرت بها الموازنة العامة ، في الولايات المتحدة الأمريكية ، وأنواع الموازنات التي طبقتها ، خلال القرن العشرين الميلادي ، كما يلي:[2]

---

(1) تطور مفهوم ، ومبادئ ، الموازنة العامة التقليدية (ميزانية البنود) في إنجلترا ، ومنها انتقلت إلى الدول الأوربية الأخرى ، والى الولايات المتحدة الأمريكية ، والى دول العالم الأخرى المتقدمة والنامية . ويعود الفضل في تطوير فكرة الموازنة العامة التقليدية إلى انجلترا ، فقد ساهمت مساهمة كبيرة في تحديد مفهومها ، وفي إرساء قواعدها (وقدمنا هذا الموضوع في فصل سابق في الفصل الأول) .

(2) Nicholas Henry . Public Administration and Public Affairs ==

1. **الموازنة التقليدية (أو موازنة البنود) (1921-1939م) .**

تعتبر الموازنة التقليدية النموذج الأول للموازنة العامة الذي طبق في حكومة الولايات المتحدة الأمريكية [1] (الفيدرالية) وكان ذلك في عام 1921م . وتركز هذه الموازنة ، على الرقابة على النفقات العامة (الرقابة المالية) وأن تتم عمليات الصرف، وفقاً للقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات ، لأجل التقليل ، أو منع المخالفات أو الاختلاسات المالية ، وقد تطلب هذا الوضع ، تبويب الإيرادات العامة ، والنفقات العامة ، بشكل يمكن من إحكام الرقابة عليهما ، ومحاسبة المسئولين عن إساءة التصرف فيهما .

2. **موازنة الأداء (أو موازنة البرامج والأداء) (1939-1960م) :**

تمثل هذه الموازنة ، المرحلة الثانية في تطور الموازنة العامة في أمريكا ، وهدفها لا يقتصر على الرقابة المالية على النفقات العامة ، ولكنه يمتد ليشمل عنصر الكفاءة الإدارية في انجاز الأعمال . فهي تهتم بوظيفة الرقابة الإدارية ، وبكيفية استخدام الإمكانيات المالية ، الاستخدام الرشيد (السليم) ، الذي يؤدي إلى رفع كفاءة الأداء ، وذلك بتحديد عناصر التكاليف المختلفة ، ووضع مستويات الأداء النمطية لكل نشاط من الأنشطة ، لكي يتم على أساسها تقييم الأداء الفعلي .

3. **موازنة البرامج (أو ميزانية التخطيط والبرمجة) (1960-1970م)**

تمثل موازنة البرامج ، المرحلة الثالثة ، في تطوير الموازنة العامة وتركز على عنصر التخطيط ، وعلى ضرورة الربط بين التخطيط والموازنة العامة . وتهدف إلى

== (Englewood Cliffs , Prentice – Hall . 1980),. PP .206-226

(1) لم تحظ الموازنة العامة ، في الولايات المتحدة الأمريكية ، باهتمام كبير ، حتى بداية القرن العشرين . ويعود سبب ذلك إلى أن الإيرادات كانت وفيرة ، والنفقات العامة قليلة (في القرن التاسع عشر) وانه كان هناك فائض في الإيرادات ، وفترة رخاء وازدهار اقتصادي إلا أن الأحوال تغيرت، بتزايد النشاط الحكومي ، وازدياد مسئولية الدولة، اشتراكها في بعض الحروب (كالحرب الاسبانية الأمريكية (والحرب العالمية الأولى) مما أدى إلى ظهور عجز في الإيرادات ، وزيادة في النفقات ونتج عن ذلك ظهور حركة تدعو إلى إصلاح نظام الموازنة العامة، وتنادي بإدخال إصلاحات عليها ، ونتج عنها صدور قانون الموازنة والمحاسبة سنة 1921م .

توفير المعلومات الضرورية ، لمتخذي القرارات ، لمساعدتهم على اتخاذ القرارات المناسبة ، والتي تسعى إلى استخدام الإمكانات المالية المتاحة ، بكفاءة وفعالية ، لإشباع أكبر قدر ممكن من حاجات المواطنين .

4. الإدارة بالأهداف (MBO) (1970-1975م) :

تمثل الإدارة بالأهداف [1] المرحلة الرابعة في تطور الموازنة العامة ، في الولايات المتحدة الأمريكية . فبعد توقف تطبيق نظام موازنة البرامج ، في أجهزة الحكومة الفيدرالية الأمريكية (بسبب الصعوبات التي واجهت التطبيق) في أوائل السبعينات الميلادية ، بدأ البحث عن نظام جديد للموازنة ، أقل صعوبة من النظام السابق . فوجد المهتمون بأمور الموازنة ، إن الإدارة بالأهداف [2] يمكن أن تكون بديلاً لموازنة البرامج ، وقد لاقى هذا النظام الجديد (الإدارة بالأهداف) دعماً وتأييداً من الرئيسين السابقين ، نيكسون ، وفورد .

ويركز هذا النظام على عنصر الكفاءة الإدارية مثل موازنة الأداء ، كما يهتم بالتخطيط ، وتقييم الأداء ، ويستخدم لمساعدة الإدارة في تحقيق أغراض التخطيط

---

(1) يتكون نظام الإدارة بالأهداف من ثلاث مراحل رئيسية وهي :

أ. تحديد ووضع الأهداف ، ويتم في هذه المرحلة تحديد الأهداف للأجهزة الحكومية ، وتخصيص الموارد المالية اللازمة لتحقيق الأهداف المرجوة .

ب. يتم قياس مدى التقدم في تحقيق الأهداف الموضوعة وذلك بواسطة التقارير الدورية ، التي تعتبر جزءاً أساسياً من نظام الإدارة بالأهداف . وعن طريق هذه التقارير يتم اكتشاف أية أخطاء أو مشكلات تصادف عملية التنفيذ ، ثم يصار إلى معالجتها فوراً .

ج. تقيّم النتائج المتحققة ، وتقارن بالأهداف الموضوعة ، ويتم ذلك بواسطة التقرير السنوي الذي يتضمن عرضاً لكافة النتائج ، ومدى النجاح أو الفشل في تحقيق أهداف الوحدة الإدارية ، مع بيان الأسباب الكامنة وراء أي تقصير أو عجز حتى يمكن تلافيه في المستقبل . وتعتبر المعلومات المتوفرة في هذه المرحلة ، وفي المرحلة الثانية ، من العوامل الهامة في نجاح انجاز المرحلة الأولى والمتعلقة بتحديد ووضع الأهداف . انظر .

Nicholas Henry . Op . Cit .pp219-221 .

(2) لن نقدم بحثا مفصلا عن الإدارة بالأهداف ، ضمن الموازنات الحديثة ، لأن هذا النظام طبق لفترة قصيرة ، في أجهزة الحكومة الفيدرالية الأمريكية ، ولم يحقق نجاحا وشهرة مثل أنواع الموازنات الحديثة الأخرى .

قصير المدى (سواء في القطاع العام أو في القطاع الخاص) . وهو يؤكد على قياس الإنتاجية ، وتقييم البرامج ، وعلى وضع مؤشرات (اجتماعية) لقياس فعالية البرامج .

5. **الموازنة الصفرية (1976-1981م) :**

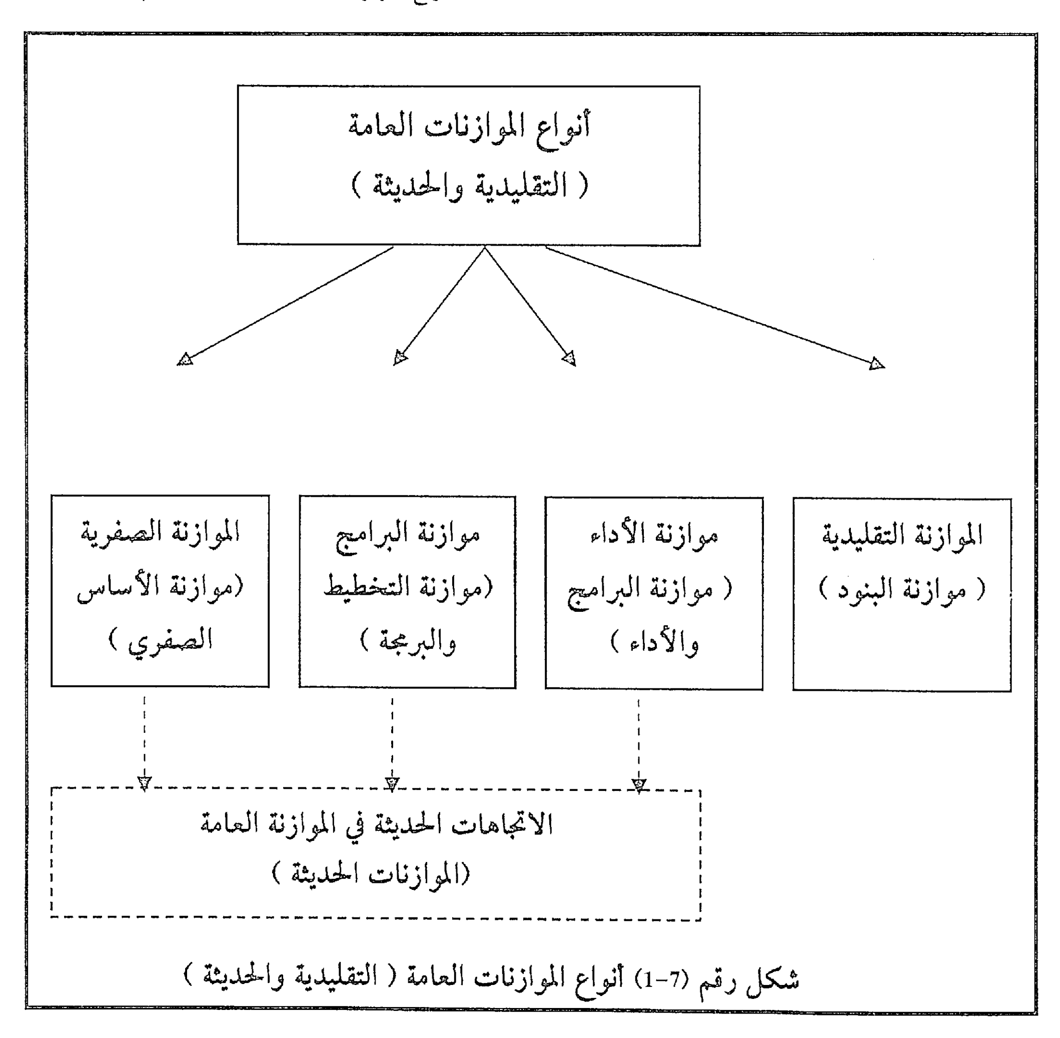
تمثل هذه الموازنة ، المرحلة الخامسة ، في تطوير الموازنة العامة في أمريكا . وتركز على الاهتمام بفعالية النفقات العامة ، (فهي تؤدي إلى تحسين الخدمات ، بدون زيادة في النفقات أو ارتفاع في معدلات الضرائب على المواطنين) ، [1] وتعمل أيضاً على تخفيض النفقات العامة .

وهي تؤكد على أن تتم المراجعة والتقييم لجميع أوجه الإنفاق ، (البرامج والمشاريع) ، ابتداء (من قاعدة) الصفر . وبذلك تخضع للمراجعة ، والتقييم ، جميع أوجه الإنفاق ، وليس فقط ، الزيادات الحاصلة على معدلات الإنفاق الحالية (كما هو الحال في الموازنة التقليدية) ، ولا تعتبر مستوى الإنفاق الحالي ، مستثنى من الدارسة التفصيلية والتقييم ، كما أنها لا تفترض إن النشاطات والمشاريع الحالية يجب إن تستمر ، ولكن من المحتمل أن تنخفض ، أو تلغى المشاريع تحت التنفيذ ، إذا ثبت ، بعد إجراء التقييم لها ، أن كفاءتها أصبحت منخفضة .

ويطلق على موازنات الأداء ، والبرامج ، والصفرية ، إسم الإتجاهات الحديثة في الموازنة . وسنقدم ، في هذا الفصل ، تعريفاً بجميع أنواع الموازنات المعروفة (حالياً)، وسنبدأ بالموازنة التقليدية ، ثم بالموازنات الحديثة .

(أنظر شكل رقم (7-1) أنواع الموازنات العامة - التقليدية والحديثة)

(1) Nicholas Henry . OP Cit , p 222



شكل رقم (7-1) أنواع الموازنات العامة (التقليدية والحديثة)

أ. الموازنة التقليدية

أولاً – نشأة وتطور الموازنة التقليدية :

ذكرنا سابقاً ، (في الفصل الأول) ، التطور التاريخي للموازنة العامة ، وكيفية ظهور فكرتها ، وتطورها في بعض الدول الغربية ولا سيما في بريطانيا ولا نرى ضرورة لإعادة ذكر ذلك مرة ثانية) وحيث إن الاتجاهات الحديثة في الموازنة العامة ، تطورت بشكل أساسي في الولايات المتحدة الأمريكية ، وانطلقت من الموازنة التقليدية التي كانت مطبقة هناك ، لذا ، فسنذكر بإيجاز التطور التاريخي للموازنة التقليدية في الولايات المتحدة الأمريكية ، فقد بدأ تطبيقها (الموازنة التقليدية) في الحكومة

الأمريكية الفدرالية في عام 1921م ، عندما صدر قانون الموازنة والمحاسبة في ذلك العام. بينما كانت مطبقة (الموازنة التقليدية) في بريطانيا ودول أوروبية أخرى منذ القرن التاسع عشر. (وقد سبقت أيضاً حكومات الولايات ، والمدن ، في الولايات المتحدة الأمريكية ، الحكومة الفدرالية في تطبيق الموازنة التقليدية) . واستمر التطبيق حتى عام 1939م ، حيث بدأت تظهر في تلك الأثناء الموازنات الحديثة ، ولا سيما موازنة الأداء ، وأخذت بعض الوزارات الفدرالية في حكومات الولايات المتحدة الأمريكية ، تطبق ذلك النوع الجديد من الموازنة (موازنة الأداء) . ويجدر التنويه ، إلى أن ظهور وتطور الموازنات الحديثة في الولايات المتحدة الأمريكية ، كان بسبب العيوب التي ظهرت أثناء تطبيق الموازنة التقليدية ، وبسبب الانتقادات الموجهة إليها ، واستجابة لطلبات المصلحين الذين رفعوا شعار، ضرورة توفير « الكفاءة والفعالية »[1] في جهاز الحكومة الأمريكية .

ثانياً – مفهوم الموازنة التقليدية :

الموازنة التقليدية هي النموذج الأول للموازنة العامة بمفهومها الحديث ، وتعتبر أقدم أنواع الموازنات الحكومية المعروفة حالياً ، وأكثرها انتشاراً في دول العالم . فهي مطبقة على نطاق واسع ، في الدول النامية ، وفي العديد من الدول المتقدمة . ويطلق عليها عدة مسميات منها :

1. موازنة البنود(Line –Item Budget)[2] وذلك بسبب تركيزها على بنود الموازنة ، وما يرصد فيها من اعتمادات ، وضرورة التقيد بالبنود عند الإنفاق.
2. موازنة الرقابة (Control Budget) لأنها تركز على إحكام الرقابة المالية على النفقات العامة في الوزارات والمصالح الحكومية ، لمنع اختلاس أموال الدولة، وعدم صرفها في غير الوجوه المحددة لها ، وعدم تجاوز الاعتمادات المرصودة في البنود عند الإنفاق ، والتأكد من أن المواد ، والأجهزة ، والسيارات ، المرصود لها اعتمادات في الموازنة ، قد اشتريت فعلاً ، (بدون الأخذ بعين الاعتبار ، الأهداف ، والغايات ، التي اشتريت من أجلها) .

---

(1) Jesse Burkhead , OP . Cit , P .29
(2) Tradltional Budget .

3. الموازنة الجزئية ، أو الموازنة المتدرجة ، أو الموازنة المتزايدة جزئياً [1] (Incremental Budget)

وذلك لأن نفقاتها تزيد باستمرار ، سنة بعد أخرى ، بمعدلات صغيرة . فهي تعتبر نفقات السنة السابقة ، أساساً مقبولاً يمكنا لاعتماد عليه لتقدير نفقات السنة القادمة. وتزيد عادة ، بنسبة مئوية صغيرة ، سنوياً (تبلغ « 5٪ » أو « 10٪ » مثلاً) عن معدلات الإنفاق في السنة المالية السابقة وذلك لأجل تغطية الزيادات المتوقعة في رواتب الموظفين ، ولمواجهة الزيادات المتوقعة في تكاليف شراء المواد ، والأجهزة والآلات ، ولتنفيذ البرامج والمشاريع الجديدة .

وتركز الموازنة التقليدية على نوعين من تصنيفات النفقات وهما:

1. التصنيف الإداري، [2] وبموجبه تقسم النفقات العامة على أساس الوزارات والمصالح الحكومية التي تقوم بالإنفاق ، فيخصص لكل وزارة فصل خاص في وثيقة الموازنة العامة ، ويقسم الفصل أحيانا إلى فروع ، وتدرج النفقات التي ستنفقها الوزارة المعنية في السنة المالية المقبلة في الفصل المخصص لها .
2. التصنيف النوعي، [3] ويتم بموجبه تقسيم النفقات العامة إلى أبواب ، وبنود مختلفة ، حسب طبيعة النفقات والغرض من الإنفاق ، مثل الرواتب والأجور، وبدلات الانتقال والسفر ، ونفقات شراء الأجهزة والآلات ، ونفقات التشغيل والصيانة ، ونفقات المشاريع ، وغيرها من أوجه الإنفاق الحكومي . ويحقق هذا التصنيف أغراض المحاسبة والرقابة ، فالبيانات التفصيلية عن أنواع الخدمات والسلع المدرجة في بنود الموازنة ، تساعد في إجراء الرقابة قبل الصرف وبعده ، وبهذا يتم التأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المرصودة في البنود عند الإنفاق ،

---

(1) Thomas Murphy , Contemporary Public Administration . (Itasca Illinosise Peacock Publishers , 1981) , P.P. 417- 420

(2) أنظر التقسيمات الوضعية للنفقات العامة ، حيث عولجت هناك بالتفصيل في فصل النفقات العامة (الفصل الثامن)

(3) أنظر التقسيمات الوضعية للنفقات العامة ، حيث عولجت هناك بالتفصيل في فصل النفقات العامة (الفصل الثامن)

ومن أن اللوازم ، والأجهزة ، والسيارات ، المدرجة في بنود الموازنة قد اشتريت فعلاً ، وإنها قد صرفت من البنود المخصصة لها في الموازنة العامة .

وتتصف الموازنة التقليدية بتأكيد الرقابة الشديدة على وجوه الإنفاق ، وبتقييد صلاحيات الموظفين الحكوميين في التصرف في النفقات العامة .[1] ويرجع سبب ذلك، بشكل رئيسي ، إلى التطور التاريخي للموازنة العامة ، فقد نشأت الموازنة العامة في الأصل ، كموازنة رقابة على الأموال العامة ، واستمرت بصفتها الرقابية فترة طويلة من الزمن ، (إلى إن ظهرت الاتجاهات الحديثة في الموازنة) ، وكان الهدف من إعدادها هو إحكام الرقابة المالية على النفقات العامة .

ثالثاً – مزايا الموازنة التقليدية :

للموازنة التقليدية العديد من المزايا ، التي يذكرها مؤيدو هذا النوع من الموازنة، ومن أهمها ما يلي :

1. وجود نماذج وتعليمات واضحة لإعداد الموازنة :

صممت معظم دول العالم نماذج للموازنة التقليدية تساعد في تجميع البيانات ، وتقدر بواسطتها احتياجات الوزارات من الاعتمادات للسنة المالية القادمة . كما وضعت تعليمات توضح كيفية إعداد هذه النماذج ، بحيث يستطيع الموظف العادي – أحيانا غير المختص في موضوع الموازنة – القيام بتعبئتها ، وتساعد هذه النماذج والتعليمات في عمليات تقدير احتياجات البنود من الاعتمادات المالية للسنة المقبلة (وإذا أخذنا نماذج ميزانية المملكة العربية السعودية ، على سبيل المثال ، فإننا نجد أن النموذج رقم (1/ ب) خلاصة التشكيلات ، يساعد في تقدير احتياجات البنود رقم (101) رواتب المدنيين ، وان النموذج رقم (2/ ب) استمارة الأملاك المستأجرة ، يساعد في تقدير البند رقم 205 إيجارات الدور ..... وهكذا) .

2. سهولة إعداد الموازنة :

عند إعداد تقديرات الموازنة العامة حسب قواعد الموازنة التقليدية للسنة المالية المقبلة، تؤخذ الإيرادات والنفقات للسنة المالية الماضية ، وتضاف إليها ، عادة ، نسبة

---

(1) Jesse Burkhead , OP . Cit , P . 128

مئوية معينة (وقد تخفض بنسبة مئوية معينة) ، ولا يطلب إجراء دراسات تحليلية للنفقات ، ولا تقديم بدائل ، ولا تقديرات للعوائد التي ستتحقق من أوجه الإنفاق .

3. **إحكام الرقابة على صرف الأموال العامة:** [1]

تساعد الموازنة التقليدية على إحكام الرقابة ، على إنفاق الأموال العامة ، وذلك عن طريق توزيع الاعتمادات على بنود الموازنة ، وتحديد أنواع النفقات التي يمكن صرفها من كل بند من البنود . وعدم السماح بتجاوز اعتمادات البنود عند الإنفاق ، ومرور عملية الإنفاق بالعديد من الخطوات (بإجراءات طويلة) حيث يتم تدقيق وتوقيع المستندات ، والتأكد من مسوغات الصرف ، من قبل عدة أشخاص ، وذلك لممارسة الرقابة قبل الصرف ، وتهدف إجراءات الموازنة التقليدية الطويلة في مجال الرقابة قبل الصرف ، إلى المحافظة على أموال الدولة ، والتأكد من أن إنفاقها قد تم في الوجوه المحددة لها .

4. **البساطة ، والوضوح ، وسهولة إجراء الدراسات والمقارنات بين إيرادات ونفقات السنوات السابقة :**

تسهل الموازنة التقليدية إجراء الدراسات والمقارنات ، بين الإيرادات العامة ، والنفقات العامة خلال عدد من السنوات السابقة ، وذلك بسبب وجود أبواب ، وبنود ، ثابتة ، ومحددة في وثيقة الموازنة العامة . فيمكن إجراء مقارنة بين إيرادات الجمارك (مثلا) خلال الخمس سنوات الماضية ، كما ان من السهل إجراء مقارنة بين نفقات الباب الأول ، أو بند رواتب الموظفين لوزارة ما ، خلال الخمس سنوات ، أو العشر سنوات الماضية ، ومقارنتها بنفقات وزارة أخرى .

5. **سهولة تحديد المسئولية عن الإنفاق :**

يعتبر المدير الإداري (حسب الموازنة التقليدية) في أية إدارة حكومية ، مسئولاً عن جميع النفقات العامة المعتمدة لإدارته أو مصلحته ، والموضوعة تحت تصرفه ، إذا حدث أي انحراف ، أو إساءة استخدام للأموال العامة ، فانه يحاسب عليها وبهذا فان الموازنة التقليدية تساعد في تحديد المسئولية عن الإنفاق .

(1) Thomas Cofiagh , « Program Budgeting » , Administration , Autumn , 1971. VOI , No . 3, P. 207

6. وجود قواعد تنظم شئونها :

تمتاز الموازنة التقليدية بوجود قواعد تنظم أمورها ، فقد وضع علماء المالية العامة العديد من القواعد ، لتنظيم شئون الموازنة العامة (التقليدية) منها ، قاعدة السنوية ، وقاعدة شمول الموازنة العامة .

رابعاً – الإنتقادات الموجهة للموازنة التقليدية :

وجهت إلى الموازنة التقليدية عدة انتقادات ، من مؤيدي الموازنات الحديثة ، وتتلخص تلك الانتقادات في ما يلي :

1. عدم وضوح الأهداف :

لا توضح الموازنة التقليدية الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات ، فهي تبين أن أموالاً رصدت في بنود الموازنة لشراء سيارات ، وأجهزة وآلات (مثلا) ، وعند التنفيذ ، فإنها تبين أن السيارات ، والأجهزة والآلات ، قد تم شراؤها فعلاً ، بدون الأخذ بعين الاعتبار الأهداف التي اشتريت من أجلها (السيارات والأجهزة والآلات) .

2. نقص التخطيط: [1]

إن الاعتمادات التي تدرج ضمن فصول ، أبواب ، وبنود الموازنة التقليدية ، لا تكون غالبا ، مرتبطة بخطة أو برنامج عام للتنمية . وان المدة الزمنية للموازنة قصيرة ، فهي لا تتعدى مدة سنة مالية ، ولذا أصبح ينظر إلى الموازنة التقليدية بأنها لم تعد تتلاءم مع أوضاع العديد من الدول التي أصبحت تهتم بالتخطيط المتوسط والبعيد المدى ، وتحاول الربط بين الموازنة العامة السنوية ، وبين خطة التنمية للبلاد ، التي تتضمن العديد من البرامج والمشاريع .

3. الإعتماد على أسلوب المساومة :

نظرا لعدم وجود معايير موضوعية لتوزيع الأموال بين أوجه الإنفاق على الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة في الموازنة التقليدية ، فقد أصبح أسلوب

---

(1) محمد سعيد فرهود ، علم المالية العامة ، (الرياض ، معهد الإدارة العامة ، 1403هـ) ص 614

المساومة ، هو الأسلوب السائد في التعامل بين الوزارات والمصالح ، وإدارة الموازنة العامة ، فالوزارات والمصالح تبالغ في تقدير احتياجاتها ، من الأموال وإدارة الموازنة العامة تميل إلى تخفيض تلك التقديرات ، وبعد التفاوض والمساومة ، التي تتم أثناء مناقشة الموازنة في إدارة الموازنة العامة ، يتم التوصل إلى المبالغ التي ستعتمد للوزارات والمصالح الحكومية المختلفة .

4. عدم وجود البدائل والدراسات التحليلية :

لا توجد في الموازنة التقليدية ، دراسات تحليلية ، تتضمن الطرق البديلة للقيام بالأعمال ، وتبين التكاليف والعوائد لكل بديل ، لكي ترتكز على أساسها القرارات ، عند توزيع الاعتمادات ، بين أوجه الإنفاق المتنافسة على أموال الدولة .

5. قلة المرونة عند التنفيذ :

لا توفر الموازنة التقليدية المرونة الكافية عن التنفيذ ، فالاعتمادات مرصودة في بنود الموازنة ، والبنود محدد لها أنواع النفقات التي تصرف منها ، وإمكانية النقل من باب إلى باب آخر ، أو من بند إلى بند آخر ، ليست سهلة ، وتحتاج إلى موافقة الجهات العليا ، ولذا فإنها تحد من حرية تصرف الأجهزة الحكومية في الأموال ، وتعيق ، أحيانا ، تنفيذ بعض البرامج والمشاريع .

6. ضعف المتابعة :

تفتقر الموازنة التقليدية إلى وسائل المتابعة الحديثة ، لمعرفة ما تم تنفيذه من برامج ومشاريع ، وما أنفق عليها من أموال ، والمراحل التي وصلت إليها ، ومدى تحقيق تنفيذ تلك البرامج والمشاريع للأهداف المرجوة منها .

7. لا تساعد على إدخال برامج أساسية جديدة في الموازنة : [1]

حيث إن الأولوية في توزيع الاعتمادات ، في الموازنة التقليدية ، هي للبرامج والمشاريع تحت التنفيذ ، لذا فان نصيب البرامج والمشاريع الجديدة من الاعتمادات ، يكون عادة ، ما يزيد عن حاجة البرامج والمشاريع القديمة (تحت التنفيذ) ، وبهذا ، فان الموازنة التقليدية ، لا تساعد في إدخال وتنفيذ برامج ومشاريع جديدة ، تحتاج إلى

(1) Thomas Murphy , OP . Cit , P . 419

مبالغ كبيرة من الأموال ، ضمن الموازنة ، مع العلم انه ، في بعض الأحيان ، قد تكون البرامج والمشاريع الجديدة ذات جدوى اقتصادية أعلى من البرامج والمشاريع القديمة . وبذلك تفوت الفرصة على البرامج ذات المشاريع الجديدة . وتستمر في رصد الاعتمادات للمشاريع دون إعادة النظر فيها .

ب. موازنة الأداء [1]

أولاً – نشأة وتطور موازنة الأداء :

تعتبر موازنة الأداء محصلة المحاولات الأولى لإصلاح نظام الموازنة التقليدية في الولايات المتحدة الأمريكية ، وهي تركز ، بشكل خاص على تحقيق الكفاية الإدارية ، وتقليل النفقات ، وتحاول قياس مدى كفاءة الأجهزة الحكومية في انجاز المشاريع .

ومن الناحية التاريخية ، يمكن القول بأن بوادر ظهور فكرة موازنة الأداء في الولايات المتحدة الأمريكية ، تعود إلى بداية القرن العشرين (الميلادي) . فقد ظهرت بشكل بدائي بسيط في مدينة نيويورك في الفترة الواقعة ما بين (1913- 1915 م) ، وكانت مجرد تجربة لوضع موازنة تكاليف لتلك المدينة . وساهم مكتب البحوث البلدية ، في مدينة نيويورك ، في تطوير هذا النوع من الموازنة ، وقد تضمنت ثلاث وظائف رئيسية هي:(1) تنظيف الشوارع (2) صيانة الشوارع (3) والمجاري . وقد قسمت كل وظيفة من هذه الوظائف الثلاث الرئيسية إلى عشرة نشاطات ، وسميت بالتقسيمات حسب الأعمال ، ثم وضعت معدلات الأداء اللازمة للقياس في الموازنة،، كعدد الأميال التي تنظف من الشوارع (مثلا) ، ثم قدرت تكاليف تنفيذ ، أو انجاز الوحدة ، والتكاليف الإجمالية للقيام بالعمل ، وعزز هذا التقسيم بتبويب للنفقات على أساس نوعي (نوع النفقات) لأوجه الإنفاق لكل نشاط ، وكانت جداول النفقات ، ترفق بالموازنة ، عند عرضها على المجلس البلدي لدراستها لأجل الموافقة عليها . ولم تطل مدة تطبيق هذا النوع من الموازنة ، فقد توقفت مدينة نيويورك عن تطبيقه سنة 1915م ، لانه كان يتصف بكثرة التفاصيل في بنود الموازنة ، وبقلة المرونة عند التنفيذ.[2] .

---

(1) Performance Budgeting
(2) Nicholas Henry , OP . Cit ,P . 209

وفي خلال العشرينات من القرن الماضي (الميلادي) ، فان الكتابات في مادة الموازنة ، تناولت وبشكل عرضي ، الخبرة المتحصلة من تجربة مدينة نيويورك في تحضير موازنتها على أساس الأداء ، وتطور عند العديد من الحكومات المحلية (في أمريكا) نوعاً من الموازنة أطلق عليه مسمى « موازنة المشاريع أو موازنة البرامج » ،[1] ويشبه ما أصبح يسمى الآن بموازنة الأداء أو موازنة الإنجاز .

أما على صعيد الحكومة الفدرالية ، في الولايات المتحدة الأمريكية ، فلم تحرز موازنة الأداء ، أي تقدم في تنفيذها إلا في عام 1934م ، عندما قامت وزارة الزراعة الأمريكية ، وسلطة وادي تينسي (T.V.A) بوضع موازنتيهما على أساس البرامج والأداء . وقامت ، فيما بعد ، الوزارات والمصالح الحكومية بتطوير موازناتها ، وبوضع موازنات لها على أساس البرامج والأداء (الانجازات) .

وقد تأثرت لجنة هوفر الأولى (التي تشكلت في أمريكا بهدف إصلاح جهاز الحكومة الفدرالي في الفترة من 1947- 1949م) بالتقدم الذي تحقق في مجال تطبيق ذلك النوع الجديد من الموازنة في أجهزة الحكومة الفدرالية (ولا سيما في وزارة الدفاع) ، وأوصت بتطبيقه في جميع الوزارات ، وهي التي أعطته اسم موازنة الأداء[2].

واهتم رئيس الجمهورية الأمريكي السابق (هاري ترومان) بتوصية لجنة هوفر الأولى عن موازنة الأداء، فاصدر توجيهاته ، في عام 1949م ، إلى مدير عام مكتب الموازنة ، لوضع الإطار العام ، والإرشادات التوضيحية لتحضير الموازنة العامة للدولة على أساس أفكار موازنة الأداء[3] ، ولا سيما ، لعام 1951م . وقد طبقت بالفعل موازنة الأداء ، في أجهزة الحكومة الفيدرالية الأمريكية في الخمسينات الميلادية . إلا أن بريقها والاهتمام بها ، قل في الستينات الميلادية من القرن الماضي ، بعد أن حلت محلها موازنة البرامج ، ومع أن التركيز في الستينات والسبعينات الميلادية من القرن الماضي قد أصبح على موازنة البرامج والموازنة الصفرية ، إلا إن أفكار وعناصر

---

(1) Project Budget or Program Budget

(2) Jesse Burkhead, OP.Cit, P.134.

(3) Harold Hovey , The Planning – Programing –Budgeting Approach to Government Decision Making , New York . Praeger , 1970, P. 79

موازنة الأداء الأساسية بقيت في التطبيق ، فقد استمر استخدام وحدات الأداء ، وحجم العمل ، في التعبير عن بعض جوانب الموازنة ، ولا يزال موازنة الحكومة الفيدرالية تتضمن بيانات تنبع أصلا من أفكار موازنة الأداء ، كعدد الطلبات التي تمت دراستها ، وعدد القروض التي تم منحها للمواطنين وهكذا .

وقد تضافرت عدة أسباب وعوامل لظهور موازنة الأداء في الولايات المتحدة الأمريكية ، منها ، التوسع الكبير في النفقات الحكومية في الثلاثينات الميلادية (من القرن العشرين) ، وكبر حجم الجهاز الإداري للحكومة ، وظهور حالات تبذير في النفقات العامة في بعض الأجهزة الحكومية ، مما حدا بالمفكرين (الإداريين) إلى المطالبة بالحد من التبذير ، والى حسن التصرف في الأموال العامة والى إدخال مبادئ الإدارة العلمية التي طورت في القطاع الخاص إلى الأجهزة الحكومية ، بهدف رفع مستوى الكفاءة الإدارية فيها ، وتقليل حجم النفقات العامة .

ولا بد من التنويه ، بأن هناك التباساً في تسمية هذه الموازنة ، إذ يطلق عليها في بعض الكتب مسمى « موازنة الأداء » ، وفي كتب أخرى « موازنة البرامج والأداء » ، وفي هذا الخصوص ، لابد من التوضيح بأن هاتين التسميتين تمثلان مرحلتين تاريخيتين متتاليتين مرت بهما الموازنة أثناء تطورها (في الولايات المتحدة الأمريكية) ، وان «موازنة الأداء » سبقت من ناحية التطور التاريخي « موازنة البرامج » ، فعرف المفكرون وطوروا أولاً « موازنة الأداء» ، ثم وسعوا إطارها وأضافوا عليها عنصر البرمجة وأصبح يطلق عليها مسمى « موازنة البرامج والأداء » ، وطوروا بعد ذلك « موازنة البرامج » ، أو « نظام التخطيط والبرمجة والموازنة » ، أو « موازنة التخطيط والبرمجة »، وأخيراً طوروا نوعاً جديداً آخر من الموازنة وهو « الموازنة الصفرية » .

ثانياً – مفهوم ميزانية الأداء :

هناك عدة تعريفات توضح مفهوم الأداء ، ولأغراض هذا البحث فسأختار تعريفين لتوضيح مفهومها .

أما التعريف الأول ، فقد وضعه احد المفكرين الأمريكيين المشهورين في مجال الموازنة العامة (وهو الأستاذ جيسي بيركهيد) ، فهو يرى أن موازنة الأداء « هي

ذلك التبويب (التصنيف) في الموازنة ، الذي يركز على الأشياء التي تقوم بها الحكومة ، وليس على الأشياء التي تشتريها وبهذا فان موازنة الأداء تنقل التركيز من الوسائل القيام بالعمل ، إلى العمل المنجز نفسه » [1]

أما التعريف الثاني فقد وضعه مكتب الموازنة في الولايات المتحدة الأمريكية ، فذكر بان موازنة الأداء « هي تلك الموازنة التي تبين الأهداف التي تطلب لها الاعتمادات المالية ، وتكاليف البرامج المقترحة للوصول إلى تلك الأهداف ، والبيانات والمعلومات الكمية (الإحصائية) التي تقيس الانجازات ، وكل ما أنجز من الإعمال المدرجة تحت كل برنامج ».[2]

مما ورد سابقا ، يتضح لنا أن موازنة الأداء تركز اهتمامها على بيان الانجازات ، أو النتائج المتوقع تحقيقها ، (مثال ذلك ، عدد الدونمات المتوقع استصلاحها نتيجة تنفيذ برنامج استصلاح أراضي زراعية) ، إضافة إلى أنواع النفقات المرصودة في الموازنة التي تتضمن الخدمات والسلع التي تشتريها الحكومة ، كالأموال التي ترصد في بنود الموازنة للرواتب ، والأجهزة ، والآلات التي تلزم لبرنامج استصلاح أراض زراعية ، كما هو الحال في الموازنة التقليدية ، أي أن موازنة الأداء تركز اهتمامها على المخرجات (التي كانت لا تذكر سابقاً) إضافة إلى المدخلات،[3] وبذلك فان الموازنة أصبحت تتضمن برامج ومشاريع ووحدات أداء (انجاز) وأعمالاً متوقع انجازها ، وتكاليف مالية لازمة لانجازها. ومن ثم ، فان الموازنة أصبحت تهتم بالجانب الإداري (الذي يبين الانجازات والأعمال) ، إضافة إلى الجانب المحاسبي (الذي يركز على الجانب الرقابي على الإنفاق) . وتغيرت تبعاً لذلك مهمة المحاسبين وباحثي الموازنة ، من التركيز الشديد على الجانب المحاسبي ، وعلى إحكام الرقابة على نفقات الوزارات، إلى برامج ومشاريع الوزارات وانجازاتها ، والى وضع معايير ، ووحدات أداء لقياس العمل المنجز ، ومقارنة وحدات الأداء المنجزة ، بوحدات الأداء المتوقع انجازها حسب برنامج الوزارة .

(1) Jesse Burkhead OP . Cit , P . 133
(2) Ibid , P . 142
(3) Nicholas Henry , OP . Cit , P . 210

وحيث إن موازنة الأداء ، تركز على بيان وحدات الأداء ، التي تتألف منها البرامج المراد ، تنفيذها ، لذا نرى أهمية ذكر بعض الأمثلة على وحدات الأداء ، في المجالات التي يمكن فيها قياس كمية الانجازات ، ومن أمثلة ذلك ما يلي :

إسم البرنامج	وحدات الأداء (الانجاز)
1- برنامج استصلاح أراض زراعية	- عدد الدونمات أو الهكتارات التي ستصبح صالحة للزراعة أو تم استصلاحها .
2- برنامج تعبيد طرق	- عدد الكيلو ميترات أو الأميال من الطرق التي ستعبد أو عبدت
3- برنامج تعليمي	- عدد الطلاب المسجلين في المدارس
4- برنامج صحي	- عدد الأسرّة في المستشفى ، أو المعدل اليومي للذين يعالجون في المستشفى
5- برنامج توزيع مياه	- عدد الجالونات (أو الليترات) من الماء الموزعة يومياً.
6- برنامج مكتبات عامة	- عدد الكتب التي تعار يومياً
7- برنامج لنظافة مدينة	- عدد الأطنان من النفايات التي يتم جمعها (يومياً)

ثالثا – تطبيق موازنة الأداء :

يتطلب تطبيق موازنة الأداء ، توفر بعض المتطلبات الأساسية اللازمة للتطبيق ، ثم توضيحاً لكيفية تطبيقها ، وسنبين في ما يلي هذين الموضوعين :

أ. **متطلبات تطبيق موازنة الأداء:** يحتاج التطبيق الناجح لموازنة الأداء إلى توفر المتطلبات التالية :

1. تحديد الأهداف : تتطلب موازنة الأداء تحديد الأهداف ، وترتيبها ضمن سلم أولويات ، ولا يتم التوصل الى ذلك ، إلا بعد دراسة ومقارنة للأهداف المقترحة للجهات التنفيذية .

2. تحديد الخدمات والنشاطات التي تؤديها الجهات التنفيذية ، ودراسة وتحليل هذه الخدمات والنشاطات ، والتأكد من تحقيقها للأهداف التي تم تحديدها .

3. اختيار وحدة ملائمة لقياس الاداء لكل خدمة أو نشاط ، وحساب تكلفة وحدة الاداء ، وتعديل التكلفة تبعاً لما يحدث من تغيرات في الأجور وطرق الانتاج (ومن الأمثلة على وحدات الاداء ما ذكرناه سابقاً) .
4. وجود نظام لمحاسبة التكاليف ، يساعد في تحديد التكاليف المتغيرة المتعلقة بكل نشاط من الانشطة المختلفة ، لأن موازنة الاداء تعمل على تحديد تكلفة كل وحدة من وحدات الاداء ، وتربط بين تكاليف النشاط ، ونتائج الاداء .
5. وجود نظام للمتابعة ، يساعد على معرفة ما تم انجازه بما هو مخطط لتحقيقه خلال السنة المالية .

ب. كيفية تطبيق موازنة الاداء :

يلزم لتطبيق موازنة الأداء ، اتباع الخطوات التالية : [1]

1. تقوم إدارة الموازنة العامة بالتعاون مع الوزارات والمصالح الحكومية بوضع الخطط والبرامج لما ستقوم به الوزارات والمصالح من أعمال ، ويقتصر دور إدارة الموازنة العامة ، في هذه المرحلة ، على التنسيق ، وتوحيد المصطلحات ، وعلى تقديم الاستشارة الفنية للوزارات ، أما تحديد البرامج ، فانه من اختصاص المسئولين في الأجهزة الحكومية المختلفة .
2. يدرس الهيكل التنظيمي للأجهزة والإدارات التي ستشرف على تنفيذ تلك البرامج ، وقد تتم عملية إعادة تنظيم لأجهزة بعض الوزارات والمصالح ، اذا وجد ان ذلك ضرورياً لضمان حسن تنفيذ تلك البرامج .
3. تحدد وحدات الأداء (الانجاز) لكل برنامج من البرامج المقترح تنفيذها .
4. تقدر التكاليف الإجمالية لانجاز العمل لكل برنامج (وذلك بضرب عدد وحدات الأداء × تكلفة وحدة الأداء) .
5. تنظم وثيقة الموازنة العامة على أساس البرامج ، ويخصص لكل برنامج اعتماد خاص في الموازنة ليمول منه (يوضع مشروع الموازنة العامة على أساس البرامج).

(1) Jesse Burkhead , OP . Cit , PP . 153-154

6. يوضع نظام داخلي لإعداد التقارير الدورية عن سير العمل في البرامج أثناء تنفيذها (نظام المتابعة) خلال السنة المالية ، كما يصار الى مقارنة ما يتم انجازه فعلا ، بما هو مقرر انجازه في الخطة (مقارنة الانجازات الفعلية بما هو مقرر انجازه في خطة البرامج) .
7. تنظم سجلات محاسبية على أساس البرامج ، يبين فيها وحدات الاداء ، ويقيد فيها ما ينفق على كل برنامج لتسهيل عملية الرقابة على النفقات .

رابعاً – مزايا موازنة الأداء :

يحقق تطبيق موازنة الأداء العديد من المزايا ، من أهمها ما يلي :

1. تساعد في توزيع الامكانيات المالية المتوفرة لدى الدولة بشكل أفضل من الموازنة التقليدية ، فهي تقدم بيانات تفصيلية للجهات المختصة بتوزيع الاعتمادات ، بين الوزارات والمصالح ، (كادارة الموازنة العامة) ، عن البرامج والمشاريع المراد تنفيذها ، بواسطة الوزارات والمصالح ، وعن تكاليف تلك البرامج والمشاريع ، وعن الانجازات (النتائج) المأمول تحقيقها منها . وهي بذلك تدعم طلبات الجهات الحكومية في الحصول على الاعتمادات ، وتضعف أسلوب المساومة السائد في الموازنة التقليدية ، وتقلل من فرض تخفيض الاعتمادات ، (بشكل عشوائي أحيانا) ، بواسطة ادارة الموازنة العامة .

2. تساعد في تحسين عمليات تنفيذ البرامج والمشاريع للأجهزة الحكومية (الوزارات والمصالح) ، لانها تبين مسبقاً وحدات الاداء التي ستتحقق نتيجة تنفيذ برنامج معين (كعدد الكيلومترات التي ستعبد في برنامج تعبيد للطرق)، كما أنها تسهل عملية الرقابة على التنفيذ ، نظراً لوجود معايير للأداء ، محددة سلفاً ، يمكن بواسطتها مقارنة ما أنجز من اعمال (الانجازات)، بما هو مخطط تحقيقه (في الخطة) ، ومعرفة أسباب الانحرافات عن الخطة ، ومحاسبة المسئولين عنها .

3. توفر للمواطنين معلومات كافية عن الخدمات التي تقدمها الدولة لهم (مجالات الانفاق) ، فهي تتضمن وصفاً للبرامج والمشاريع الحكومية التي تقوم بتنفيذها الدولة ، والأهداف المرجوة من تنفيذها ، وتكاليف تلك البرامج والمشاريع ، ووحدات الأداء التي ستتحقق نتيجة تنفيذها .

خامساً – الإنتقادات الموجهة لموازنة الأداء :

وجهت لموازنة الأداء عدة انتقادات ، منها ما يلي :

1. صعوبة تحديد وحدات الأداء (المخرجات) التي تقاس بها الانجازات لكل وزارة ومصلحة حكومية ، فهناك بعض النشاطات والأعمال الحكومية يصعب تحديد معايير لقياس أدائها ، كنشاط وزارة الاعلام ، ووزارة الخارجية ، وغيرها من الوزارات المماثلة إذ لا تتوفر نتائج مادية محسوسة نتيجة أعمالها يمكن عدها وقياس كمياتها ولذا يصعب وضع معايير لقياس أدائها .
2. صعوبة توفير المعلومات التفصيلية عن نشاطات الأجهزة الحكومية المختلفة ، لعدم وجود أنظمة دقيقة للمعلومات لديها .
3. ارتفاع تكلفة تطبيقها ، وذلك لأن التطبيق يتطلب توفر إعداد كبيرة من الموظفين من ذوي الخبرة في محاسبة التكاليف والمتابعة ، ويضاف الى ذلك ، الحاجة الى بعض الأجهزة والآلات المكتبية اللازمة لتطبيقها .
4. إن اهتمام موازنة الأداء ، وتركيزها على تحقيق الكفاءة من المشاريع قصيرة الأجل (لمدة سنة) ، جعلها تبدو وكأنها عقبة أمام التخطيط طويل المدى . (في حين ظهرت الحاجة ، في الولايات المتحدة الأمريكية ، في الستينات الميلادية ، الى تخطيط طويل المدى ، لانجاز برامج كبيرة وهامة ، وهذا مما ادى الى التحول ، فيما بعد الى موازنة البرامج) .
5. صعوبة تطبيقها ، اذ يتطلب تطبيق موازنة الأداء وجود أنظمة محاسبة ومتابعة معينة (معقدة أحياناً) ، كنظام محاسبة التكاليف ، وقد كان هذا السبب من أهم الأسباب التي أدت الى فشل تجربة تطبيقها في العديد من الدول النامية (كالفلبين مثلا) .

ج. موازنة البرامج

أولاً – نشأة وتطور موازنة البرامج :

تمثل موازنة البرامج [1] حصيلة التطورات والتحسينات التي أدخلها المفكرون على نظام الموازنة في الولايات المتحدة الامريكية ، في الخمسينات ، والستينات ، من القرن العشرين الميلادي .

ومن الناحية التاريخية ، يعود الفضل الى ديفيد نوفيك ، من مؤسسة راند الامريكية [2] في تطوير هذا النوع من الموازنة . ففي سنة 1954م ، قدم (ديفيد نوفيك) شرحاً تفصيلياً بين فيه كيفية تطبيق موازنة البرامج في وزارة الدفاع الامريكية ، وشرح مضمونها ، وكان ذلك في تقريره المسمى « الاقتصاد والفعالية في الحكومة بواسطة الاجراءات الجديدة للموازنة » ، [3] كما اقترح (ديفيد نوفيك) تسميتها بموازنة البرامج ، واقتراح أيضا تطبيقها في وزارة الدفاع الامريكية.[4]

أما لجنة هوفر الثانية ، فقد قامت سنة 1955م بدراسة التقدم الذي تحقق في مجال تطبيق موازنة الاداء في أجهزة الحكومة الفدرالية الامريكية ، فوجدت أن التطبيق كان ناجحاً في تلك الأجهزة ، (بدرجات متفاوته) ولذا أوصت أن تخطو تلك الأجهزة مزيداً من الخطوات في ذلك الاتجاه . كما اطلعت على مقترحات ديفيد نوفيك فيما يتعلق بموازنة وزارة الدفاع ، والتطورات المقترحة عليها ، فتبنتها، وأيدت تسمية هذا التطور الجديد في الموازنة ، بموازنة البرامج (كما كان مقترحا ، في وقت سابق ، من قبل ديفيد نوفيك وقد ورد ضمن توصيات مصطلحات « موازنة البرامج» و« التقسيم على أساس البرامج » وتكاليف البرامج وغيرها من المصطلحات ذات العلاقة بموازنة البرامج .

---

(1) استخدام اصطلاح موازنة البرامج في هذا الفصل للدلالة على نظام التخطيط والبرامج والموازنة ، وموازنة التخطيط والبرمجة والمسميات الأخرى لها

(2) David Novick of the Rand Corporation

(3) Efficieney and Economy in government through new Budgeting Practice

(4) James Davis Polities Programs and Budgets (Englewood Cliffs Prentice – Hall Inc 1969 P139)

وعلى ضوء دراسة ديفيد نوفيك لموازنة وزارة الدفاع الامريكية ، واقتراحاته بخصوص تطبيق هذا النوع الجديد من الموازنة (موازنة البرامج) في وزارة الدفاع ، اهتم وزير الدفاع الامريكي ، في ذلك الوقت ، روبرت مكنمارا بالامر ، فعهد في سنة 1961م ، بمهمة ادخال موازنة البرامج ، على موازنة وزارة الدفاع ، الى السيد شارلس هيتش[1] ، وقرر مكنمارا أن تقدم موازنة وزارة الدفاع لسنة 1963م ، على أساس موازنة البرامج وقد تحقق ذلك بالفعل في سنة 1963م ، عندما قدمت موازنة الدفاع على أساس البرامج ، وقد حقق ادخال هذا النوع من الموازنة الى وزارة الدفاع نتائج باهرة، مما ادى الى التوصية ، فيما بعد ، بادخال موازنة البرامج الى جميع الادارات والاجهزة المدنية في الحكومة الامريكية .

ونتيجة لاقتراح من ديفيد نوفيك ، بأن تقوم مؤسسة راند باجراء دراسة على نطاق واسع تشمل الجهاز الحكومي بأكمله ، لبحث امكانية تطبيق موازنة البرامج في جهاز الحكومة الفيدرالية ، فقد اجريت الدراسة تحت اشراف ديفيد نوفيك ، ونتيجة لتلك الدراسة ،فقد تجمعت عدة أبحاث حول موضوع موازنة البرامج ، وقام نوفيك بتنسيقها ، واخراجها في كتاب ، في عام 1964م ، عرف باسم « موازنة البرامج »[2] وقد تضمنت هذه الابحاث اقتراحات ، وتوصيات ، بادخال موازنة البرامج الى جميع الوزارات واجهزة الحكومة الفيدرالية في الولايات المتحدة الامريكية .

وفي 25 آب (أغسطس) 1965م ، وفي اجتماع لمجلس الوزراء الامريكي طلب الرئيس الامريكي السابق ، ليندون جونسون ، من وزرائه ادخال هذا النوع من الموازنة الى جميع الوزارات والاجهزة الحكومية ، وعلى اثر ذلك ، أصدر مكتب الموازنة الامريكي (في 18أكتوبر 1965م) التعليمات اللازمة لادخال الموازنة الجديدة ، وجدولاً زمنيا يبين مواعيد ادخال هذه النظام الجديد ، الى الوزارات والمصالح الحكومية ، وبدأت الوزارات والمصالح الحكومية الامريكية بالعمل على ادخاله ، وقد لعب السيد شالز شولتز[3] مدير مكتب الموازنة الامريكي ، في ذلك الوقت ، دورا كبيرا في توضيح كيفية ادخاله على موازنات تلك الوزارات والمصالح .

---

(1) Charles Hitch
(2) Program Budgeting
(3) Charles Schultze

أما بخصوص تسمية هذه الموازنة الجديدة ، فقد تغير اسمها عدة مرات ، فاطلق عليها أولاً في سنة 1964م اسم « موازنة البرامج » ، كما اقترح ذلك ديفيد نوفيك ، وفي كلمة رئيس الجمهورية جونسون الى اعضاء مجلس الوزراء في (25أغسطس) 1965م بخصوص الموازنة الجديدة ، أشار اليها باسم « نظام التخطيط والموازنة » [1] وقد أشير الى الموازنة الجديدة ايضا باسم « نظام التخطيط والبرمجة والموازنة » [2] كما ورد ذلك في مذكرة رئيس الجمهورية الى رؤساء الادارات والمؤسسات الحكومية في (17 نوفمبر) سنة 1966م[3] وورد هذا النوع من الموازنة تحت اسم « التخطيط والموازنة » وذلك في نشرة مكتب الموازنة الامريكي الى رؤساء الادارات الحكومية بتاريخ 18 يوليو 1967 م[4] . وتغير اسمها في أواخر السبعينات واوائل الثمانينات الميلادية فأصبح « موازنة البرامج » [5] كما كان منذ بداية ظهورها في اوائل الستينات الميلادية.

وقد خف الحماس ، لتطبيق موازنة البرامج ، في أجهزة الحكومة الفيدرالية ، تدريجياً، منذ تولي الرئيس الأمريكي السابق نيكسون منصب رئاسة الجمهورية ، في يناير ، عام 1969م . أما التوقف عن استخدامها ، والتخلي عنها ، فتم في عام 1971م، وكان ذلك بموجب منشور [6] (تعميم) من مكتب الموازنة والإدارة الأمريكي (صدر في يونيو 1971م) ، وأعفى ذلك المنشور ، أجهزة الحكومة الفيدرالية، من تقديم موازناتها ، حسب متطلبات موازنة البرامج ، ولا سيما من ، المذكرة التفسيرية للبرنامج (PM)، ومن الخطة التمويلية للبرنامج (PFP)، ومن الدراسات التحليلية الخاصة بالبرنامج (SAS) وبهذا فان موازنة البرامج ، كاطار عام، وكاصطلاح ، ضعف الاهتمام بها ، وقلت شعبيتها ، تدريجياً ، في أجهزة الحكومة الفيدرالية[7] (في السبعينات الميلادية) من القرن العشرين .

---

(1) Planning and Budgeting System (PBS)
(2) Planning , Programming and Budgeting System
(3) James Davis , OP . Cit , P . 160
(4) Planning , Programming and Budgeting PPB , J . Davis , OP . cit , P . 179
(5) Robert lee and Ronald Johnson . Public Budgeting Systems (Baltimore , University Park Press , 1983) , P . 70
(6) U. S . office of Management and Budget , « Preparation and Submission of Budget Estimafes » , Circular A-11 (Jnne ,1971)
(7) Allen Schick « Adeath in the Bureaucracy : The Demise of Federal PPB , Puplic Administration Review , 33, 1973 146-156 ==

ولم تتخل جميع أجهزة الحكومة الفيدرالية الأمريكية عن استخدام أسلوب موازنة البرامج نهائياً ، بعد تطبيق الموازنة الصفرية ، فقد استمرت وزارة الدفاع ، وأجهزة حكومية أخرى ، في تطبيق بعض جوانب تلك الموازنة . ولذا ، فانها عادت الى أسلوب موازنة البرامج ، ولكن بصورة معدلة ، بعد توقف استخدام أسلوب الموازنة الصفرية سنة 1981 م ، في عهد الرئيس الأمريكي ريجان .

ثانياً – مفهوم موازنة البرامج :

تركز موازنة البرامج [1] على عملية التخطيط ، وتربط بين عمليات التخطيط والبرمجة والموازنة ، وهي حصيلة التطورات ، والتحسينات التي أدخلها المفكرون على نظام الموازنة ، حتى السبعينات الميلادية ، لأجل تحسين وترشيد عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بتوزيع الإمكانيات . وقد ساعد على تبني هذه الموازنة عدة عوامل منها : [2]

1. إهمال موازنة الأداء لعنصر التخطيط ، في حين ظهرت الحاجة (في الولايات المتحدة الأمريكية في الستينات الميلادية) الى وجود خطط بعيدة المدى ، لتنفيذ برامج حكومية كبيرة ، كبرامج تطوير الأسلحة ، وبرامج أبحاث الفضاء .
2. ازدياد أهمية التحليل الاقتصادي ، وظهور الرغبة في إدخال أساليب علمية حديثة في اتخاذ القرارات (بدلاً من الأساليب التقليدية) تعتمد على نظم متطورة في جمع وتحليل المعلومات ، كتحليل النظم ، وتحليل التكلفة – العائد ، وتحليل التكلفة – الفعالية .
3. كبر حجم النفقات العامة في الموازنة ، وزيادة آثارها على الاقتصاد الوطني ، مما حدا بالمفكرين الى المناداة بضرورة الربط بين الخطط الحكومية ، والموازنات العامة،

== يذكر أن شيك في مقالته المشار اليها بعاليه « بان موازنة البرنامج ماتت بهدوء » وكان ذلك بموجب منشور (مذكرة) مكتب الموازنة الأمريكي ، الصادر بتاريخ 21 يوليو ، 1971 م .

(1) كان إسم موازنة البرامج في الستينات الميلادية هو موازنة التخطيط والبرمجة ، وكان يطلق عليها أحيانا مسمى نظام التخطيط والبرمجة والموازنة ، إلا أنه في أواخر السبعينات ، واوائل الثمانينات الميلاية ، ، أصبح الاسم الاكثر استخداما ، ليدل عليها ، هو موازنة البرامج .

(2) فيصل مرار ، العلاقة بين التخطيط والموازنة العامة (عمان ، مطابع دار الشعب ، 1977م) ص 70- 82

وأن تتغير وظيفة الموازنة لتصبح أداة للتوجيه والتخطيط الحكومي للاقتصاد الوطني بأكمله .

أما بخصوص تعريف موازنة البرامج ، فلها تعريفات متعددة ، منها :

1. هي خطة القيام بالأعمال الحكومية ، تتضمن برامج ومشاريع معدة للتنفيذ في المستقبل .
2. هي نظام إداري لاتخاذ القرارات ، يربط التخطيط الاستراتيجي البعيد المدى بالموازنة ، ويركز على التحليل ، لكي تستطيع المنظمات توزيع الإمكانيات المتوفرة لديها بفعالية ، لتحقيق أهدافها القريبة والبعيدة المدى .[1]
3. هي عبارة عن نظام إداري ، يهدف الى توفير المعلومات والبيانات الضرورية لمتخذي القرارات ، لمساعدتهم على اتخاذ القرارات المناسبة ، والتي تسعى الى تحقيق الهدف الأساسي[2] (وهو استخدام الموارد الاقتصادية بكفاءة وفعالية لإشباع اكبر قدر ممكن حاجات المواطنين) .

وتهدف موازنة البرامج الى ترشيد عملية اتخاذ القرارات للسياسين والإداريين ، فيما يتعلق بأفضل الطرق لتوزيع الإمكانيات المتوفرة لدى الدولة ، وذلك بتزويدهم بالمعلومات الكافية عن البرامج والمشاريع ، وبدراسات عن التكاليف والنتائج المتوقعة (العوائد) لكل بديل من البدائل المقترحة .

وتتضمن موازنة البرامج (التخطيط والبرمجة) بعض مزايا أنواع الموازنات التي سبقتها ، فهي تهتم بالمدخلات ، كما هو الحال في الموازنة التقليدية . وتهتم بالمخرجات ، كما تفعل موازنة الأداء. إضافة الى ذلك ، فإنها تهتم بالبدائل وتحليلاتها، وبتأثير الإنفاق الحكومي على الاقتصاد الوطني[3] وتولي موازنة البرامج

---

(1) Robert Rachlin and Allen Sweeny , Handbook of Budgeting (New York , Wiley and Sons , 1981) P. 697

(2) محمد عبد الفتاح بيت المال ، « اتجاهات جديدة في الميزانية العامة » مجلة دراسات في الاقتصاد والتجارة ، (تصدر عن كلية الاقتصاد والتجارة في جامعة قاريونس – بنغازي ، ليبيا) ، المجلد السابع عشر ، العدد الثاني ، 1981 ، ص 29 .

(3) Nicholas Henrys OP .Cit , P213

عنصر التخطيط ، والتحليل الاقتصادي ، أهمية كبيرة ، ولذا رافق تطبيقها في جهاز الحكومة الأمريكية الفدرالي ، تعيين اعداد كبيرة من المحللين الاقتصاديين ، ليقوموا باعداد الدراسات التحليلية الاقتصادية ، ولا سيما دراسات تحليل التكلفة الى العائد من البرامج والمشاريع الحكومية (بينما تركز موازنة الاداء على الوظيفة الادارية ، وتركز الموازنة التقليدية على الوظيفة الرقابية) .

ثالثا – خصائص موازنة البرامج :

من الخصائص المميزة لموازنة البرامج ما يلي : [1]

1. التخطيط :

تهتم موازنة البرامج بالتخطيط ، فهي تبين برامج ومشاريع الوزارات والمصالح الحكومية لعدد من السنوات المقبلة ، والنفقات المتوقعة لها . وهي بهذا تختلف عن الموازنة التقليدية التي تبين نفقات سنة مالية واحدة ، ولا ترتبط ، في كثير من الأحيان بتخطيط طويل الأجل .

وحسب مفهوم موازنة البرامج ، توضع خطة طويلة الأجل ، لمدة عشر سنوات أو أكثر ، وتكون هذه الخطة موجزة ، وتتضمن الخطوط العريضة ، ولا تذكر فيها التفصيلات ، وعلى ضوء الخطة توضع خطط متوسطة الأجل مفصلة (تسمى برامج)، وتكون مدة البرنامج خمس سنوات ، ويتضمن البرنامج ، المشاريع والإعمال التي ستنفذ خلال تلك المدة (مدة البرنامج)، ثم البرنامج (الخطة المتوسطة الأجل)، الى خطط سنوية (قصيرة) وهي الموازنات ، وتتضمن الموازنة النفقات اللازمة لتنفيذ القسم المحدد من البرنامج في تلك السنة . وبهذا فان الفجوة التي كانت تظهر أحيانا نتيجة للاختلاف بين التخطيط والموازنة أمكن التغلب عليها في موازنة البرامج، وذلك بسبب ربط الموازنة بالخطة عن طريق وضع برنامج لمدة خمس سنوات مثلاً ، وتوزيع محتويات البرنامج من المشاريع على السنوات التي يشملها البرنامج (الخمس سنوات) بحيث يظهر في موازنة كل سنة ما خصص لها من مشاريع.[2]

---

(1) محمد شاكر عصفور ، الاتجاهات الحديثة في الميزانية (مدخل نظري)، بحث مقدم لندوة الميزانية في المملكة العربية السعودية واقعها وكيفية تطورها ، (الرياض ، معهد الادارة العامة . 1397 هـ) ص 17 .

(2) Harold Hovey , OP . Cit m P . 73

والتخطيط (في الواقع) يعني التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل ، وهو وظيفة أساسية من وظائف الحكومة وأجهزتها التنفيذية . فلا بد من تحديد الاهداف المأمول الوصول اليها ، ولابد من تقدير الامكانيات الواجب استخدامها لتحقيق تلك الاهداف ، ثم تحديد المراحل التي سيمر بها التنفيذ ، وتقدير الوقت اللازم لانجاز الاعمال ، ثم اجراء التعديلات اللازمة على البرامج والمشاريع في ضوء الخبرات المكتسبة اثناء التنفيذ (ومن الامثلة على التخطيط في الجهاز الحكومي، هو أننا اذا اردنا بناء مبنى جديد لوزارة ما ، فاننا لابد ان نأخذ بعين الاعتبار النمو والتوسع المتوقع في حجم هذه الوزارة خلال العشر ، أو الثلاثين سنة المقبلة ، والتخطيط الطويل الاجل للوزارة يستطيع ان يمدنا بالمعلومات المطلوبة . وكذلك الحال ، عندما تفكر الدولة بإنشاء مطار جديد ، فبناء المطار يحتاج الى عدد من السنوات ، واستخدامه سيكون في خلال العشرين أو الثلاثين سنة المقبلة) .

2. البرامج :

تهتم موازنة البرامج ببيان البرامج والمشاريع التي ستنفذها الأجهزة الحكومية المختلفة ، فعند تطبيق موازنة البرامج في بلد ما ، فإنها تحدد البرامج الرئيسية (Programs) لكل وزارة أو مصلحة ، وتتضمن البرامج الرئيسية النشاطات والإعمال الأساسية التي تقوم بها أو ستقوم بها الوزارة أو المصلحة ثم تقسم البرامج الرئيسية الى برامج فرعية (Sub –Programs) ، والبرامج الفرعية الى نشاطات (Activities) ، وترصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرامج الرئيسية ، والبرامج الفرعية والنشاطات في وثيقة الموازنة العامة على الصفحات المخصصة لها ، وتوزع الاعتمادات على أبواب وبنود الإنفاق المعرفة في الموازنة والتي تتضمن عادة ما يخصص للإنفاق على الرواتب والأجور ، وشراء الأجهزة والآلات ، وإقامة الأبنية والإنشاءات ولتوضيح فكرة البرامج فإننا نفترض أن أعمال ووظائف وزارة الصحة في بلد ما قد قسمت الى البرامج الرئيسية التالية :

1. الإدارة العامة .
2. برنامج الطب الوقائي .

3. برنامج الطب العلاجي

4. برنامج التدريب والتعليم الصحي .

ولنفرض ان برنامج الطب الوقائي الرئيسي تضمن البرامج الفرعية التالية : [1]

1. مكافحة الأمراض السارية (الملاريا ، والكوليرا ، والجدري .. وغيرها) .
2. مكافحة الأمراض الصدرية (السل) .
3. التثقيف الصحي .

وبهذا فاننا نلاحظ كيفية تقسيم الأعمال الأساسية لوزارة الصحة إلى برامج رئيسية ، ثم تقسيم البرامج الرئيسية الى برامج فرعية (أو مشاريع) ، وتظهر في وثيقة الموازنة البرامج اتلرئيسية والبرامج الفرعية ، (المشاريع) ، وتدرج الاعتمادات المالية بشكل تفصيلي تحت البرامج الفرعية ، اذا كان البرنامج مقسما الى برامج فرعية ، والا فانها تدرج تحت البرنامج الرئيسي .

وبخصوص عدد البرامج الرئيسية لكل وزارة أو مصلحة حكومية ، فقد تضمنت تعليمات مكتب الموازنة للحكومة الفيدرالية الامريكية ، بأن يكون عدد البرامج الرئيسية لكل ادارة حكومية من (5-10) برامج رئيسية ، [2] وان تقسم البرامج الرئيسية الى برامج فرعية ، وان تؤخذ موافقة مكتب الموازنة عند مراجعة ، أو اجراء التغيرات ، أو التعديلات على البرامج المتفق عليها (فيما بعد) .

3. **البدائل :**

يعتبر تحديد الطرق البديلة (البدائل) لتحقيق الأهداف العامة للمنظمات ، من القواعد الاساسية التي ترتكز عليها موازنة البرامج ، فبعد تحديد البدائل ، تجرى دراسة تحليلية متعمقة لها ، فتحدد التكاليف والعوائد لكل منها ، والمزايا والعيوب (نقاط الضعف) المرتبطة بكل منها ، وعلى ضوء نتائج المفاضلة بين الطرق البديلة يتم اتخاذ القرارات .

---

(1) محمد عصفور ، « الاتجاهات الحديثة في الميزانية – مدخل نظري » بحث مقدم لندوة الميزانية في المملكة المنعقدة في معهد الادارة العامة بالرياض من 8-22/ 4/ 1396هـ ، ص9

(2) James Davis , OP . Cit , P . 179

ولتوضيح فكرة البدائل ، فإننا سنأخذ قطاع التعليم في بلد ما ، فـإذا فرضـنا أن الهدف الأساسي هو رفع مستوى التعليم في البلاد ، فانه لتحقيق هذا الهـدف ، توجـد أمامنا العديد من البدائل وهي :

1. زيادة عدد الطلاب الملتحقين بالمدارس والمعاهد والجامعات .
2. بناء المدارس والمعاهد والجامعات وتزويدها بالأجهزة والمعدات الحديثة اللازمـة لها .
3. تحسين احوال العاملين في جهاز التعليم .
4. توفير التعليم الخاص (للمكفوفين والصم والبكم) .
5. توفير التعليم للكبار (محو الأمية) .
6. إجراء المزيد من الدراسات والبحوث في مجال التعليم .

ونجد ان كل بديل (برنامج رئيسي) مـن هـذه البـدائل يتـضمن بـدائل فرعيـة (برامج فرعية) . فـاذا أخـذنا البـديل الأول ، وهـو زيـادة عـدد الطـلاب الملـتحقين بالمدارس والمعاهـد والجامعـات ، فـان تحقيقـه يتـضمن العديـد مـن البـدائل الفرعيـة الأخرى منها : (1)

1. تقديم إعانات للطلبة .
2. توفير مجالات العمل أمام الطلاب .

4. التحليل :

تتطلب موازنة البـرامج إجـراء دراسـات تحليليـة للـبرامج الرئيـسية والـبرامج الفرعية (المـشاريع) للأجهـزة الحكوميـة قبـل اتخـاذ القـرارات . وتعتـبر الدراسـات التحليلية عنصرا هاماً من عناصر موازنة البرامج .

فتحديد التكاليف ، وتقدير العوائـد (النتـائج) المختلفـة لكـل بـديل ، وربـط التكـاليف بالعوائـد ، مـن شـأنها أن تـوفر المعلومـات اللازمـة لمقـرري الـسياسات ،

---

(1) Harley Hinirichs and Graeme Taylor m Program Budgeting and Benefit – Cost Analysis , Pacifiades , Good Year , (1969), P. 85

ومتخذي القرارات ، وذلك بإلقاء الضوء على البدائل المختلفة وبيان (مزاياها وعيوبها) ، ليتم فيما بعد اختيار البديل الأفضل واتخاذ القرار المناسب وهناك معايير يمكن الاستعانة بها عند إجراء الدراسات التحليلية للبرامج والمشاريع الحكومية ، وعند المفاضلة فيما بينها ، ومن هذه المعايير ، معيار تحليل التكلفة – العائد [1] معيار تحليل التكلفة – الفاعلية[2]

(شرحنا هذين المعيارين ضمن معايير المفاضلة بين المشاريع العامة في الفصل الثامن – النفقات العامة) .

5. **التقييم :**

يقصد به تقييم الانجازات الناتجة عن تنفيذ البرامج والمشاريع ، ومقارنة ما انجز فعلاً ، بما كان مخططاً له قبل التنفيذ . والتأكد من كفاءة الجهات المشرفة على التنفيذ ، ومن حسن سير العمل فيها ، والتزامها بالمواعيد المحددة للتنفيذ ، ويساعد التقييم على تحسين عملية تنفيذ البرامج الحكومية ، فالحصول على تقارير عن كيفية سير الاعمال في البرامج والمشاريع التي هي تحت التنفيذ ، أو نفذت ، من حين لآخر ، من شأنه ان يكشف عن المشاكل التي تواجه التنفيذ ، وعن نقاط الضعف في الخطط والبرامج والمشاريع، وعن التغيرات التي يلزم إدخالها على تلك البرامج والمشاريع ، لكي تسهل عملية التنفيذ ، والوصول الى الاهداف المطلوب تحقيقها .

رابعاً – عناصر موازنة البرامج :

تعتمد موازنة البرامج على ثلاث دراسات أساسية (تقارير ، وثائق) تقدمها الجهات التي تطبق موازنة البرامج إلى مكتب الموازنة (كما كانت عليه الحال في الولايات المتحدة الأمريكية عند بداية تطبيقها في الستينات الميلادية) وهذه الدراسات هي:[3].

---

(1) Cost – Benefit Analysis تحليل التكلفة – العائد

(2) Cost – Effectiveness Analysis تحليل التكلفة الفعالية

(3) David Ott and Atiat Ott , Federel Budget Policy, (Washington, D.C., The Brooking Institution, 1969), P.134

1. **المذكرة التفسيرية للبرنامج :** Program Memoranda (PM)

وتبين المذكرة التفسيرية للبرنامج أهداف المنظمة ، والخطة الـتي ستسير عليهـا لتحقيق تلك الأهداف ، كما تتضمن عرضاً موجزاً للبرامج الرئيسية والبرامج الفرعية للوزارة أو للمصلحة (للمنظمة) ، وتحتوي على ملخـص للبـدائل لتحقيـق أهـداف المنظمة ، وعلى ملخص للدراسات التحليلية التي أجريت فيها والـتي علـى ضـوئها تم اتخاذ القرارات بخصوص اختيار البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية للمنظمة .

2. **الخطة التمويلية للبرنامج :** Program Financial Plan (PFP)

وتكون على شكل جداول تتضمن ملخـصاً لـبرامج المنظمـة (الـتي اقترحهـا مـدير المنظمة ووافق عليها رئيس الجمهورية، كما كان الحـال في أمريكـا)، كمـا تتـضمن الخطـة التمويلية تقديرات للتكاليف والعوائد لبرامج المنظمة لخمس سنوات مقبلة. (والهـدف مـن تقديم الخطة التمويلية لبرنامج منظمة مـا ، هـو توضـيح الـصورة لمكتـب الموازنـة العامـة، ولرئيس الجمهورية في أمريكاً، بما ستتحمله خزينة الـدول مـن تكـاليف ماليـة في المـستقبل (خلال خمس سنوات)، نتيجة اتخاذ القرارات بالموافقة على تنفيذ البرامج المعروضة عليهم).

3. **الدراسات التحليلية الخاصة :** Special Analytical Studies(SAS)

وتحضير هذه الدراسات بواسطة خبراء موازنـة الـبرامج في المنظمـة ، وتتـضمن الدراسات التحليلية التي تم على ضوئها اختيـار الـبرامج الرئيـسية والـبرامج الفرعيـة للمنظمة ، وتحتوي على دراسات مقارنة للتكاليف والعوائد لمختلـف الـبرامج ، كمـا تبين البرامج البديلة لتحقيق أهداف المنظمة ، ومفاضلة بين تلك البرامج ، مع بيان أي البرامج يستطيع ان يحقق أهداف المنظمة بأقل التكاليف .

خامساً – تحضير موازنة البرامج :

تتضمن عملية تحضير موازنة البرامج اتباع الخطوات التالية:[1]

1. تحديد الاهداف المراد تحقيقها (من قبل الأجهزة الحكومية) تحديـداً واضـحا ، وذكرها باختصار على شكل قائمة .

(1) Sean Omahony , Program Budgeting in the Department of Education Administration , Autmn 1971 PP . 222-224

2. تصميم البرامج اللازمة لتحقيق الاهداف المرجوة .
3. تقدير ما تحتاجه البرامج من تكاليف (تقدير جانب المدخلات Inputs side) للسنة الأولى ، ثم القيام بالاتصالات اللازمة مع ادارة الموازنة العامة كي ترصد الاعتمادات الكافية لتنفيذ برامج ومشاريع السنة الأولى من الخطة ، والتي يبدأ تنفيذها اعتباراً من بداية السنة المالية المقبلة .
4. تقدير النتائج (المخرجات Outputs) من البرامج الرئيسية ، والبرامج الفرعية، ومن المشاريع .
5. تقدير ما تحتاجه البرامج من أموال (تكاليف البرامج) لمدة أربع سنوات اخرى مقبلة، علاوة على تكاليف البرامج في السنة الأولى من الخطة ، والتي يكون قد تم الاتفاق بخصوصها مع ادارة الموازنة العامة ، كي تدرج في موازنة السنة المالية المقبلة .
6. وضع نظام وإجراءات للمتابعة ، وتحليل نتائج تنفيذ البرامج والمشاريع .
7. وضع نظام وإجراءات للحصول على المعلومات بشكل منتظم ودائم .
8. تحديد المسئولية الادارية عن تنفيذ البرامج .

سادساً – مزايا موازنة البرامج :

يحقق تطبيق موازنة البرامج العديد من المزايا ، منها ما يلي : [1]

1. تحديد الاهداف الوطنية تحديداً واضحاً ، وترتيبها حسب الاولويات ، وترجمتها الى برامج ومشاريع قابلة للتنفيذ
2. رفع مستوى كفاءة وفعالية الادارة ، وذلك بالعمل على تحقيق أكبر قدر ممكن من النتائج ، نتيجة لاستخدام الموارد المتاحة للدولة ، وتحقيق النتائج بأقل قدر من التكاليف .
3. تحسين وترشيد عملية اتخاذ القرارات في الأجهزة الحكومية ، وبناء القرارات على أسس موضوعية ، وذلك بالاعتماد على معايير وتحليلات علمية ، كمعيار تحليل التكلفة – العائد ، ومعيار تحليل التكلفة – الفعالية .

(1) Harold Hovey , OP . Cit , PP . 227-232

4. تقوية الرقابة على تنفيذ المشاريع ، وذلك بواسطة التقارير المنتظمة ، التي تقدم عن سير الاعمال في البرامج والمشاريع تحت التنفيذ ، والتي ما أنجز من أعمال ، ومقارنته بالمخطط له ، ثم تحديد الاختلافات (والانحرافات عن الخطة) واتخاذ القرارات التصحيحية .

5. تقوية عرى الترابط ، والعلاقة ، بين الخطة والموازنة العامة ، وبين اجهزة التخطيط ، واجهزة الموازنة العامة .

6. تقوية التنسيق في الاعمال بين الوزارات والاجهزة الحكومية [1] الاخرى ، والقضاء على الازدواجية والتدخل بين البرامج والمشاريع ، وذلك بواسطة الدراسات التحليلية التفصيلية للبرامج والمشاريع ، التي تكشف عن مدى وجود الازدواجية والتداخل بينها .

سابعاً – الانتقادات الموجهة لموازنة البرامج :

وجهت الى موازنة البرامج انتقادات عديدة منها :

1. صعوبة تحديد الاهداف لجميع الأجهزة والنشاطات الحكومية تحديداً دقيقاً ، [2] اذ تذكر الاهداف ، عادة ، بشكل عام وغامض ، في كثير من القوانين والأنظمة التي تنشأ بموجبها الوزارات والمصالح الحكومية ، والتعبير عن الأهداف بكلمات عامة وغير محددة ، يجعل عملية التحليل صعبة وعسيرة .

2. صعوبة تحديد عوائد (نتائج) بعض البرامج والمشاريع بشكل مادي وملموس، تسهل عملية التحليل والمقارنة بين التكاليف والعوائد من البرامج ، ولا سيما في برامج الرعاية الاجتماعية ، ومحاربة الفقر ، وانشاء المتنزهات . وكانت محاولة استخدام الارقام والإحصائيات لتوضيح عوائد البرامج التي لا

---

(1) Nicholas Henry , OP . Cit ., P. 215

(2) من الامثلة على التعبير عن الاهداف بكلمات عامة وغير محددة ، ان يذكر ان هدف برنامج ما للطيران المدني هو تطوير نظام اكثر أمنا وفعالية ، فهذا يعتبر هدفا عاماً وغير محدد ، ويمكن صياغة هذا الهدف بطريقة أخرى محددة ، كأن يقال ان الهدف هو تخفيض حوادث الطيران المدني بنسبة (10٪) سنويا خلال الخمس سنوات القادمة ، فوجود مثل هذا التحديد يساعد في عملية التحليل .

تقبل التحديد والقياس ، تؤدي ، في كثير من الأحيان ، إلى عدم ترشيد في اتخاذ القرارات .

3. ارتفاع التكاليف المالية اللازمة لتطبيقها (موازنة البرامج) في بعض الأجهزة الحكومية ، ولا سيما في الصغيرة منها . فهي تتطلب إنشاء مراكز للمعلومات ، كما تتطلب توفير اعداد من المحللين الاقتصاديين في الأجهزة الحكومية ، للقيام بالدراسات التحليلية الاقتصادية . وتتطلب أيضاً استخدام كميات كبيرة من الاوراق ، حتى ان بعض المعارضين لتطبيقها ، ذكر ان تكاليف الاوراق ، التي تحتاج اليها موازنة البرامج على مستوى حكومة الولاية ، (في أمريكا) أو الحكومات الملية، تزيد عن الوفر الحاصل في النفقات نتيجة لتحسين القرارات[1] .

4. ارسال كميات كبيرة من المعلومات الى مكتب الموازنة (الامريكي) عن البرامج الرئيسية ، والفرعية ، والدراسات التحليلية التي اعدت لها بواسطة الأجهزة الحكومية ، بحيث أصبحت هذه المعلومات ، عبئا كبيراً على مكتب الموازنة ، وسببت له مشكلات متعددة ، كمشكلات تصنيف المعلومات ، ودراسة محتويات تلك الدراسات ، [2] ومشكلات حفظها .

5. المبالغة في بيان فوائدها ، ومزاياها ، وفي الدعاية لها ، وفي بيع فكرتها (من قبل انصارها والمدافعين عنها) . فقد بينوا في كتاباتهم الأولى عنها (موازنة البرامج) بأنها ستحدث ثورة كبيرة في مجال اتخاذ القرارات الإدارية في جميع الأجهزة الحكومية ، وفي مختلف الأعمال ، وعلى كافة المستويات الإدارية . وقد بنوا تتفاؤلهم لهذا على ضوء ما تحقق بواسطتها في وزارة الدفاع الأمريكية[3] (ويرى الأستاذ فردريك موشر ، أن مجرد افتراضهم بان الأخذ بنفس الأساليب، التي اتبعت في وزارة الدفاع ، يبدو أنه افتراض ساذج ...)

(1) Thomas Murphy , OP . Cit , P437

(2) كان هذا رأي شارلس شولتز مدير مكتب الموازنة الامريكي ، الذي لعب دوراً كبيراً في تطبيق موازنة البرامج في أجهزة الحكومة الفيدرالية في الولايات المتحدة الامريكية انظر : James Davis , OP . Cit , P. 193

(3) Frederick Mosher , Limitations and Prolems of PPB in the States , Public Administration Review , (March – April , 1969) , PP . 160 -161

6. ان موازنة البرامج وما تتطلبه من كميات كبيرة من المعلومات، تعطل عملية تحليل السياسة العامة ، فلا يستطيع كبار المسئولين دراسة تلك الكميات الكبيرة من المعلومات ، المجمعة بطريقة عشوائية من قبل الإدارات الحكومية ، وبهذا فان موازنة البرامج تعطل التحليل الجيد للسياسة العامة [1] .
7. ان طريقة إدخال موازنة البرامج الى الأجهزة الحكومية المدنية (في أمريكا) كانت بصورة مفاجئة وبدون استعداد ، ولا تحضير مسبق من تلك الأجهزة لهذا النوع من الموازنة (اذ أمر الرئيس جونسون وزراءه سنة 1965م) بإدخالها فورا في جميع الأجهزة الحكومية) ، ولم تؤخذ آراء الأشخاص المسئولين في تلك الأجهزة ، كما لم تؤخذ ظروف ومشكلات الأجهزة المدنية في الحسبان (ولذا اعتبرتها بعض الأجهزة مفروضة عليها من قبل مكتب الموازنة ، ورئيس الجمهورية ، ولم تقنع بها ولم تتحمس لتطبيقها ، مما كان له أكبر الأثر على مقاومتها ، وعدم نجاح تطبيقها في تلك الأجهزة) .
8. معارضة بعض السياسيين ، وأصحاب المصالح من القوى الضاغطة في الكونجرس الأمريكي لهذه الموازنة ، لأنهم اعتبروها مهددة لمصالحهم فاتخاذ القرارات ، بالنسبة للبرامج والمشاريع ، على أساس علمية ، كتحليل التكلفة – العائد يعتبر خطراً على مصالحهم ، ويحرمهم الكثير من النفوذ في مناطقهم ، وهم يعتبرون قرارات الموازنة العامة (حسب وجهات نظرهم) قرارات سياسية ، تعتمد على المساومات ، والتفاوض ، والحلول الوسط بين الاطراف المعنية .

ثامناً – نتائج تطبيق موازنة البرامج :

بدأ تطبيق موازنة البرامج في وزارة الدفاع الامريكية سنة 1963م ، وعلى أثر النجاح الكبير الذي صادف تطبيقها هناك ، قرر رئيس الجمهورية ، في ذلك الوقت ،

---

(1) Aaron Wildavsky , Rescuing Policy Analysis from PPB Public Administration Review , March – April 1960 PP . 189-202 Stanely Botner , Four Years of PPBS An APPraisal , Public Administration Review , (July – Angust 1970) , PP . 423 - 433

ليندون جونسون ، تعميم تطبيقها في جميع أجهزة الحكومة الفيدرالية في سنة 1965م . وقامت ، بعد ذلك ، العديد من الحكومات المحلية في أمريكا، ولا سيما في الولايات والمدن بتبني هذه الموازنة وبمحاولة تطبيقها . وقد كتبت الكثير من الكتب ، والمقالات ، عنها ، مما لفت أنظار العديد من دول العالم اليها ، فأخذت تهتم بها ، وتقوم بإجراء الدراسات اللازمة لإدخالها في أجهزتها الحكومية ، ومن الدول التي قامت بمحاولات جدية لتطبيقها ، كندا ، وبريطانيا ، والنرويج ، وايرلندا ، وتركيا ، والمملكة العربية السعودية . وساعرض في هذا القسم ، خبرات دولتين هما ، الولايات المتحدة الامريكية ، والمملكة العربية السعودية .

أ. التجربة الامريكية

بدئ بتطبيق موازنة البرامج ، في جميع اجهزة الحكومة الامريكية الفيدرالية ، في سنة 1965 ، واستمر تطبيقها هناك ، بشكل شامل حتى سنة 1971 م ، وقد اجريت عدة دراسات لتقييم نتائج تطبيقها ، وبينت تلك الدراسات النتائج التالية :

1. ان أساليب تطبيق موازنة البرامج ، التي اتبعت في وزارة الدفاع الامريكية ، واثبتت نجاحها هناك ، لم تنجح في العديد من الأجهزة المدنية ، وكان من الصعب تطبيقها هناك ، كما طبقت في وزارة الدفاع [1]
2. ان الأجهزة التي نجح تطبيق موازنة البرامج فيها ، كان السبب الرئيسي في ذلك يرجع الى دعم ومساندة كبار المسؤلين فيها ، والى توفر اعداد كافية من المحللين والاختصاصيين في كيفية اعداد موازنة البرامج ، والى قناعة المسئولين في تلك الأجهزة بأن هذه الموازنة ، انما طبقت لخدمة الأجهزة نفسها وليس لخدمة مكتب الموازنة (كما كان يظن بعض المسئولين) .
3. ان ادخال موازنة البرامج الى الأجهزة الحكومية دفعة واحدة ، بدون استعداد . ولا تحضير مسبق من تلك الأجهزة ، كان له نتائج سلبية ، وانه كان من الأفضل لو ان التطبيق كان بشكل تدريجي ، وعلى مراحل ، قبل التطبيق الشامل .

(1) Stanely Botner , OP . Cit , PP. 423-433

4. ان موظفي مكتب الموازنة الامريكي لم يكونوا متفقين على طبيعة واهداف موازنة البرامج ، ولا على كيفية تطبيقها ، وقد انعكس ذلك في تعدد واختلاف النشرات والتعاميم التي كان يصدرها ذلك المكتب [1] .

5. ان تطبيق موازنة البرامج كان يتطلب اعداد دراسات متعددة ، كالمذكرة التفسيرية للبرنامج ، والخطة التمويلية له ، والدراسات التحليلية الخاصة به . وكانت تلك الدراسات ، تعد من قبل الأجهزة الحكومية ، وترسل الى مكتب الموازنة . واصبحت ، بسبب كبر حجمها ، تشكل عبئاً كبيرا على موظفي مكتب الموازنة ، ولا سيما في تصنيف المعلومات الواردة فيها ، ودراسة محتوياتها ، في مدة زمنية قصيرة ، لا تتجاوز الاربعة شهور .

6. ان حرب فيتنام وما احتاجته من امكانيات مالية لم تترك مجالا لتوزيع علمي وعادل للامكانيات حسب قاعدة الاولويات وقد ترتب عن الامور المذكورة سابقاً ، أن توقف تطبيق موازنة البرامج في أجهزة الحكومة الفيدرالية ، بصورة رسمية سنة 1971م ، وجربت الحكومة الفيدرالية ، بعد ذلك ، الموازنة الصفرية (الا انها ما لبث ان عادت الى تطبيق موازنة البرامج في عام 1981م) . وتعتبر موازنة البرامج من أنجح انواع الموازنات الحديثة التي طبقت في الولايات المتحدة الامريكية ، وأعمقها اثراً ، فقد استمر تطبيقها هناك فترة طويلة ، وحتى ، في خلال الفترة التي توقف فيها استخدام موازنة البرامج بشكل رسمي ، في الحكومة الفيدرالية ، فقد بقيت الافكار التي جاءت بها مستمرة في التطبيق ، في العديد من الأجهزة الحكومية ، وفي اذهان اخصائي الموازنة في تلك الأجهزة (ولا سيما اجراء الدراسات التحليلية وترشيد اتخاذ القرارات الحكومية ، واستنادها على معايير علمية) .

ب. تجربة المملكة العربية السعودية

مرت تجربة المملكة العربية السعودية ، في مجال موازنة البرامج ، على النحو الآتي :

---

(1)Stanely Botner , OP . Cit , P. 427

1. بدأ اهتمام المملكة بموازنة البرامج ، على اثر تبني الحكومة لبرنامج الاصلاح الاداري والمالي . ففي عام 1383هـ (1963م) وقعت الحكومة اتفاقية مع مؤسسة فورد الامريكية ، لتقديم المساعدة الفنية والارشادية ، بهدف تطوير اعمال ومسئوليات الأجهزة الحكومية ، ومن بينها الميزانية العامة للدولة . وقد تم تشكيل خمس فرق عمل للقيام بهذه المهمة ، وكان من بينها فريق الادارة المالية الذي تولى مهمة دراسة موضوع الميزانية والحسابات في المملكة ، وتقديم التوصيات بشأن تطويرها . وفي عام 1385هـ (1965م) قدم ذلك الفريق تقريره الذي تضمن توصية موازنة البرامج (التخطيط والبرمجة) في المملكة ، كما قدم الإطار العام للشكل الذي ستظهر به ميزانية الدولة عند تطبيق هذا النوع من الميزانية .
2. وفي عام 1388هـ (1968م) عقدت دورة تدريبية في معهد الإدارة العامة (في الرياض) عن ميزانية البرامج ، واشترك فيها (15) موظفاً من إدارة الميزانية العامة ، ومن المعهد ، وكانت تهدف الى إعطاء المشتركين فيها فكرة عن مفهوم موازنة البرامج ، وتوضيح كيفية تطبيقها ، ودراسة مدى إمكانية تطبيقها في المملكة .
3. في عام 1391هـ (1971م) تم تشكيل لجنة لدراسة امكانية تطبيق موازنة برامج مبسطة في المملكة ، وقد تضمنت تلك اللجنة في عضويتها مندوبين من ادارة الميزانية العامة ، والإدارة المركزية للتنظيم والإدارة ، ومؤسسة فورد . وقدمت اللجنة تقريرها في أواخر عام 1391هـ ، [1] وتضمن التقرير توصيات اللجنة بشأن تطبيق ميزانية البرامج في المملكة ، ومنها توصية بان يتم تطبيقها بشكل تدريجي . واقترحت اللجنة اختيار وزارة المعارف والصحة والمواصلات ليجري تطبيق التجربة الأولية عليها (وكان ذلك بناء على رغبة المسئولين في تلك الوزارات) ، وان يتم تعميم التجربة ، على بقية الأجهزة الحكومية الأخرى على ضوء نتائج التجربة الأولية .

---

(1) وزارة المالية في المملكة العربي السعودية ، المديرية العامة للميزانية ن تقرير لجنة اعداد ميزانية البرامج ، الرياض في 23/ 11/ 1391هـ الموافق (9/ 1/ 1972م)

4. في السنة المالية 91/ 1392 هـ بدأت وزارة المعارف بمحاولة لتطبيق ميزانية البرامج فيها ، فقسمت الوزارة الى عدة قطاعات ، ثم وزعت نفقات الوزارة على تلك القطاعات ، واستمرت في محاولتها في السنوات المالية التالية في 92/ 1393 هـ ، و 93/ 1394هـ ، و94/ 1395هـ .

وقد واجهت تلك التجربة العديد من الصعوبات ، ولم تحقق الهدف المقصود منها، وهو وضع ميزانية وزارة المعارف على أساس ميزانية البرامج . وتوقفت التجربة بعد ذلك بقليل ، وبقيت ميزانية وزارة المعارف ، تعد على اساس الميزانية التقليدية .

5. في السنة المالية 92/ 1393هـ بدأت المحاولة لتطبيق ميزانية البرامج في وزارة الدفاع والطيران ، وكان ذلك تحت اشراف ادارة التخطيط والميزانية . فقد قسمت ميزانية الوزارة الى فروع (برامج رئيسية) ، ووزعت اعتمادات الميزانية على تلك الفروع ، واخذت تظهر تلك الفروع في وثيقة الميزانية العامة للدولة . وقد حققت التجربة نجاحاً واضحاً في تلك الوزارة ولا سيما في سلاح الصيانة[1] .

6. جرت محاولات أخرى لتطبيق ميزانية البرامج في بعض الأجهزة الحكومية في المملكة ، إلا أن تلك المحاولات لم يكتب لها النجاح .

أما بخصوص المشكلات التي واجهت تطبيق ميزانية البرامج في المملكة فيمكن تلخيصها في ما يلي :

1. عدم وضوح مفهوم ميزانية البرامج لدى العديد من المسئولين في الأجهزة الحكومية .
2. عدم توفر الموظفين المدربين والمتخصصين بتطبيق هذه الميزانية في الأجهزة الحكومية.
3. كثرة المشكلات التي واجهت الوزارات التي حاولت تطبيق هذه الميزانية .
4. كثرة الانتقادات التي وجهت لهذه الميزانية في المملكة وفي البلاد الأخرى (ولا سيما في الولايات المتحدة الأمريكية) .

---

(1) يوسف ابراهيم السلوم ، ميزانية البرامج بين النظرية والتطبيق – حالة برنامج سلاح الصيانة ، الادارة العامة ، العدد 24 ، محرم 1400هـ

د. الموازنة الصفرية

أولاً – نشأة وتطور الموازنة الصفرية :

يرجع تاريخ ظهور فكرة الموازنة الصفرية الى عام 1952 م ، ففي ذلك العام ، كتب الأستاذ فيرن لويس (Verne Lewis) . مقالة في مجلة الإدارة العامة الأمريكية تحت عنوان « نحو نظرية للموازنة » ، انتقد فيها أسلوب الموازنة العامة التقليدية في توزيع أموال الدولة ، ودعا الى تبني طريقة جديدة للموازنة العامة ، « تعتمد على وجوب تقديم عدة بدائل ، وان تدرس البدائل والنتائج المتوقع تحقيقها من كل بديل ، وعلى ضوء ذلك يتم تخصيص الاموال مشروع آخر . ومع انه لم يطلق على الموازنة الجديدة المقترحة مسمى « الموازنة الصفرية » إلا أن فكرتها ، كانت هي نفس فكرة الموازنة الصفرية »(1) .

أما بداية تطبيق الموازنة الصفرية فتعود الى عام 1961م ففي ذلك العام ، رفع مدير مكتب الموازنة في وزارة الزراعة الأمريكية (ديفيد بيل – David Bell) مذكرة الى وزير الزراعة يقترح فيها إدخال تعديلات على تعليمات إعداد الموازنة ، وقد تضمنت تلك المذكرة النص التالي « يجب علينا عند إعداد الموازنة ، أن نراجع التمويل الأساسي لكل برنامج ، كما يجب ان يبرر كل برنامج من الصفر » (2)

وفي عام 1962م ، عندما صدرت تعليمات اعداد موازنة وزارة الزراعة للعام المالي 1964م ، فانها تضمنت ما يلي: « لقد تبنت وزارة الزراعة مفهوماً جديداً لتقدير موازنتها للعام المالي 1964م، وهذا المفهوم الجديد هو موازنة الأساس الصفري، (الموازنة الصفرية) ويعني ذلك ، ان جميع البرامج ستراجع بشكل تفصيلي، ولن تقتصر المراجعة على التغييرات المقترحة على البرامج لموازنة السنة القادمة » (3).

الا أن وزارة الزراعة الأمريكية ، ما لبثت ان توقفت عن تطبيق هذا النوع من الموازنة في عام 1965م ، وذلك على اثر تبني الحكومة الفيدرالية الأمريكية لموازنة البرامج (التخطيط والبرمجة) (PPBS) ، في عهد الرئيس الأمريكي السابق (ليندون جونسون) .

---

(1) John Worthley and William Ludwin , Zero – Base Budgeting in State and Local Government , (New York m Praeger Publishers , 1979) PP . 1-2

(2) Leonard Merewitz and Stephen Sosnick , The Budgets New Clothes (Chicago , Markham Puplishing Co , 1971) , P . 59

(3) Leonard Merewitz and Stephen Sosnick . OP , Cit , P . 3

وفي سبتمبر من عام 1967م ، عقد في الدنمارك مؤتمر الأمم المتحدة لدراسة مشكلات الإدارة المالية والموازنة في الدول النامية ، وقد أوصى هذا المؤتمر بتبني فكرة الموازنة الصفرية ، كوسيلة لتحليل وقياس فعالية النفقات الجارية ، إضافة الى طرق التحليل الأخرى ، وذلك لزيادة فعالية النفقات الحكومية .[1]

لكن نجاح الموازنة الصفرية لم يظهر ، بشكل واضح ، الا في شركة تكساس للآلات (Texas Instruments) في سنة 1969م ، عندما أشرف على تطبيقها هناك السيد بيتر بيهر (Peter Pyhrr) ، وبعد نجاح التجربة ، كتب السيد بيهر مقالة تحت عنوان « الموازنة الصفرية »[2] في مجلة هارفارد لادارة الاعمال ، وكان ذلك في اواخر عام 1970 م . وقد أثارت تلك المقالة اهتمام حاكم ولاية جورجيا (الامريكية) ، في ذلك الوقت ، السيد جيمي كارتر ، فاستدعى كاتبها (السيد بيهر) ، وكلفه بتطبيقها في تلك الولاية ، وقد تم تطبيقها في ولاية جورجيا اعتباراً من السنة المالية 1973م ، ولا تزال تطبق هناك حتى الوقت الحاضر (1988) .

وعندما أصبح جيمي كارتر رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية عام 1976م ، اهتم بتطبيقها في موازنات أجهزة الحكومة الفيدرالية الأمريكية ، وكان قد وعد بتطبيقها في جهاز الحكومة الفيدرالية ، أثناء حملته الانتخابية ، وذلك كوسيلة لزيادة الرقابة على الإنفاق الحكومي ، وفي فبراير 1977م ، اصدر الرئيس كارتر أمرا بتطبيق الموازنة الصفرية في أجهزة الحكومة الفيدرالية ، وعلى اثر ذلك ، قام مكتب الإدارة والموازنة (الأمريكي) بإعداد تعليمات تبين للأجهزة الحكومية كيفية إعداد موازناتها على الأساس الصفري . وبناء على تعليمات هذا المكتب ، ظهرت موازنة الحكومة الفيدرالية على الاساس الصفري ، لاول مرة ، في السنة المالية 1979م . وقد ساعد تطبيق الموازنة الصفرية في الحكومة الفيدرالية على سرعة انتشارها ، وتطبيقها في العديد من حكومات الولايات ، وفي الشركات الخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية.

أما بالنسبة لموقف الكونجرس الأمريكي من الموازنة الصفرية ، فكان مشجعاً لتطبيقها. فقد قدم السناتورموسكي ، في عام 1976 «مشروع قانون إصلاح الاقتصاد

(1) أنور عبد الخالق محمد صديق ، « نظام الأساس الصفري » ، مجلة الاقتصاد والإدارة ، العدد العاشر ، محرم ، 1400م ، ص 91

(2) Zero – Base Budgrting

والنفقات الحكومية »[1] وتضمن هذا المشروع الأفكار الأساسية للموازنة الصفرية، فهو يدعو إلى وقف رصد الاعتمادات لبرامج ومشاريع الأجهزة الحكومية، بشكل أوتوماتيكي، خلال مدة خمس سنوات. وإن لا ترصد اعتمادات لها، إلا بعد إجراء مراجعة، وتقييم، لتلك البرامج والمشاريع على أساس الموازنة الصفرية. ويهدف مشروع القانون، إلى إجراء مراجعة، وتقييم دوري، لبرامج ومشاريع الوزارات، بواسطة الكونجرس خلال مدة خمس سنوات. ويتم ذلك، بتوزيع جميع برامج ومشاريع الأجهزة الحكومية، على فترة خمس سنوات، بحيث يقييم سنوياً عدداً منها، على أن تكتمل عملية التقييم لجميع البرامج خلال مدة الخمس سنوات. وعلى ضوء التقييم تتخذ الإجراءات المناسبة، كإلغاء البرامج والمشاريع التي أصبحت قليلة الفائدة، وغير فعالة ، وذلك بوقف رصد الاعتمادات المالية اللازمة لها . أو الاستمرار في تنفيذ البرامج والمشاريع التي يثبت أن جدواها الاقتصادية والاجتماعية ما زالت مرتفعة . وبهذا فان تنفيذ أي برنامج أصبح يتوقف ، بعد مدة معينة (5سنوات) إلا إذ أعيد اعتماده (إجازته) ، مرة ثانية ، من قبل الكونجرس الأمريكي .

ولم تستمر طويلاً ، مدة تطبيق الموازنة الصفرية في أجهزة الحكومة الفدرالية الأمريكية ، فقد توقف تطبيقها هناك ، بعد تسلم الرئيس الأمريكي ، ريجان ، منصب رئاسة الجمهورية ، في يناير 1981م ، اذ أعلنت الإدارة الجديدة ، إدارة ريجان ، توقف تطبيق الموازنة الصفرية في أجهزة الحكومة الفيدرالية ، بعد ذلك التاريخ بوقت قصير ، ولم يعد مطلوباً من تلك الأجهزة ، أن تقدم موازناتها على أساس متطلبات الموازنة الصفرية. (وعادت بالفعل ، عدة أجهزة حكومية ، الى أعداد موازناتها على أساس الموازنة السابقة ، موازنة البرامج ، التي تبنى أمر تطبيقها ، الرئيس الأمريكي السابق ، ليندون جونسون ، عام 1965م) (ويوضح الشكل رقم (7-2) التطور التاريخي للموازنة الصفرية (في أمريكا)[2]

(1) Sunset Laws

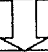
(2) يمكن القول بأن الرئيس الامريكي السابق ، جيمي كارتر ، تبنى فكرة الموازنة الصفرية ، وأمر بتطبيقها في أجهزة الحكومة الفدرالية ، وطبقت في عهده في تلك الأجهزة . أما الرئيس ريجان ، الذي خلفه في منصب رئاسة الجمهورية ، فقد أوقف تطبيق الموازنة الصفرية في أجهزة الحكومة الفدرالية . وقد أصبح من الأمور المألوفة ، في الولايات المتحدة الأمريكية ، أن يقوم رئيس الجمهوربة الخلف (اللاحق) ، بتغيير نظام الموازنة الذي كان مطبقاً ، في عهد الرئيس السابق (السلف) .

ظهور فكرة الموازنة الصفرية :
1952ظهور الفكرة بواسطة (فيرن لويس) .



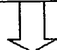
تطبيق الفكرة في وزارة الزراعة الأمريكية :
1961-1962م تطبيق الفكرة في وزارة الزراعة الأمريكية . 1964- إعداد موازنة الزراعة على الأساس الصفري .

الأمم المتحدة توصي بتطبيقها في الدول النامية :
1967م مؤتمر الأمم المتحدة في الدانمارك أوصى بتطبيقها في الدول النامية



تطبيقها في شركة تكساس للآلات :
1967-1969م تطبيق الموازنة الصفرية في شركة تكساس للآلات (نجاح التجربة).

تطبيقها في ولاية جورجيا :
1970م – كتب بيتر بيهر مقالة بعنوان (الموازنة الصفرية) في مجلة هارفارد لإدارة الأعمال . 1971-1972 تبنى جيمى كارتر فكرتها ، وأمر بتطبيقها في ولاية جورجيا . 1973م – أعدت موازنة ولاية جورجيا على الأساس الصفري .



تطبيقها في الحكومة الفيدرالية الأمريكية :
1977م-أمر الرئيس جيمي كارتر بتطبيقها في حكومة الولايات المتحدة الامريكية (الفدرالية) . 1979م-أعدت أول موازنة للولايات المتحدة على الأساس الصفري 1981م-توقف تطبيق الموازنة الصفرية في أجهزة الحكومة الأمريكية الفدرالية.

شكل رقم (7-2) التطور التاريخي للموازنة الصفرية (في أمريكا)

ثانيا- مفهوم الموازنة الصفرية :

تنطلق فكرة الموازنة الصفرية من مبدأ وجوب اجراء مراجعة وتقييم شاملين لجميع البرامج والمشاريع التي تنفذها الأجهزة الحكومية . وتتطلب ان يقدم المدير الاداري المبررات ، والدراسات التي تدعم برامجه القديمة ، وكأنها برامج جديدة ، يطلب الموافقة على تنفيذها لأول مرة ، فهو مطالب ، بتبرير جميع برامجه مبتدئا من نقطة البداية ، من نقطة (قاعدة) الصفر ،[1] فلا تقتصر المراجعة ، والمناقشة ، والتقييم على احتياجات البرامج من الاموال للسنة المالية القادمة ، كما هو الحال في الموازنة التقليدية ، وانما تشمل جميع مراحل ومكونات البرامج . وتتضمن ان يقدم المدير الاداري ، جميع ما يلزم من وثائق ، ومستندات ، ودراسات تبين أهمية كل برنامج ، ومدى الحاجة اليه ، والتكاليف اللازمة لتنفيذه ، ومستويات الانفاق ، والعوائد المتوقعة منه ، ليتم على ضوء ذلك اتخاذ القرار المناسب بشأن البرنامج ، فاما ان يكون القرار ، بالموافقة على الاستمرار في تنفيذه ، وتخصيص الاموال اللازمة له في موازنة السنة المالية القادمة ، أو يكون القرار بعدم الموافقة عليه وتوقيف تنفيذه ، أو الغائه ، وعدم تخصيص اعتمادات مالية له .

أما بالنسبة لتعريف الموازنة الصفرية ، فلا يوجد تعريف شامل ومتفق عليه ، بين المفكرين والكتاب الذين كتبوا في موضوع هذه الموازنة ، إذ تختلف التعريفات للموازنة الصفرية باختلاف الجوانب التي ركز على إبرازها الكتاب والمفكرون ، وسنعرض ، فيما يلي ، بعض التعريفات الموضوعة لهذا النوع من الموازنة .

فقد عرفها بيتر بيهر ، في عام 1972 ، « بأنها عملية تخطيط ، وموازنة ، تتطلب من كل مدير إداري ، ان يبرر جميع محتويات موازنته بالتفصيل ، مبتدأ من نقطة الصفر (1) (ومن هنا جاءت التسمية بالموازنة الصفرية) وتنقل عبء تقديم البرهان والدليل، من الإدارة العليا ، الى الإدارة الوسطى ، ليبرر (المدير الإداري) احتياجات جهازه الإداري من الأموال . وهذا المدخل يتطلب ان تعرف جميع النشاطات ،

---

(1) Justify From Zero   برر مبتدئا من الصفر

Longan Cheek , Zero – Base Budgeting of Age , (New york . AMACOM 1977 , P . 12 .

وتوضع ضمن مجموعات قرارات ، ثم تقيم مجموعات القرارات ، وترتب حسب أهميتها [1] .

وفي عام 1977م ، بين بيتر بيهر ، « ان الموازنة الصفرية تتطلب من كل منظمة ، أن تقوم بمراجعة ، وتقييم برامجها ومشاريعها (الحالية والجديدة) بطريقة منتظمة ، وأن تتم مراجعة البرامج والمشاريع على أساس التكلفة والعائد ، والتكلفة والفعالية»[2]

وقد عرف ألن شيك الموازنة الصفرية على النحو الآتي : « الموازنة الصفرية هي نظام يركز المراجعة ، والتقييم والتحليل ، على جميع أوجه الإنفاق المقترحة ، وليس فقط على الزيادات الحاصلة على معدلات الإنفاق الحالية»[3]

أما مؤتمر الأمم المتحدة الذي عقد في الدانمارك سنة 1967م ، فقد عرف الموازنة الصفرية بأنها « نظام يفترض عدم وجود أية خدمة ، أو نفقات في البداية ، والأخذ في الاعتبار الحد الأدنى للتكلفة ، أو أكثر الطرق فعالية ، للحصول على مجموعة من المخرجات ، ووضع الإطار الذي يمكن بموجبه تقييم فعالية مستويات النفقات الجارية المعتمدة ، وفقاً لهذه الاعتبارات»[4]

وعرفها مكتب الادارة والموازنة الامريكي « بأنها هي كل عمل ادراي منظم ، يتضمن الاخذ بالاعتبار ، جميع البرامج والنشاطات التي تواجه متطلبات تحضير الموازنة ، وتخطيط البرامج» [5]

وهناك تعريف آخر قدمه بيري مور للموازنة الصفرية ، عندما قام بدراسة تطبيقات هذه الموازنة ، في عدد من المدن الأمريكية ، حيث عرفها على النحو الآتي:

---

(1) Lgon Cheek , OP , Cit , P . 12

(2) Peter Pyhrr , Zero – Base Approach to Government Budgeting Public Administration Review , January – February , 1977 , P . 2

(3) Frank Draper and Bernard Pitsvado , ZBB – Looking Back After ten Years , Public Administration Review , January – February , 1981 , P . 77 .

(4) أنور عبد الخالق محمد صديق ، مرجع سابق ، ص 96

(5) U.S . Office of Management and Budget Bulletin , No 77- 9 April , 19 , 1977

مذكور في مقالة للعميد الركن يوسف إبراهيم السلوم ، « نظام ميزانية قاعدة الصفر » الادارة العامة معهد الادارة العامة ، الرياض ، العدد 21 ، رجب 1398هـ ، ص 95-96

«بموجب الموازنة الصفرية ، فان مستوى الانفاق الحالي ، لا يعتبر مستثنى من (معفياً من) الدراسة التفصيلية ، فهي تضع امام متخذي القرارات ، عدة خيارات لمستويات الانفاق البديلة .... ، ولا تفترض ، بشكل واضح ، ان النشاطات الحالية يجب أن تستمر »[1] .

على ضوء ما تقدم ، يمكننا تقديم تعريف للموازنة الصفرية ، فنحن نرى ان الموازنة الصفرية ، هي الموازنة التي تتطلب اجراء تقييم شامل ، ومنتظم ، لجميع البرامج والمشاريع التي تتضمنها وثيقة الموازنة العامة ولا تعطي أولوية للبرامج والمشاريع تحت التنفيذ (المعتمد تنفيذها سابقا) على المشاريع الجديدة ، عند توزيع الاعتمادات . ونفترض تخفيض الاعتمادات المالية ، أو الغائها ، للمشاريع تحت التنفيذ ، اذا تبين عند التقييم ، ان كفاءتها أصبحت منخفضة ، أو أن العائد منها أصبح لا يتناسب مع تكلفتها .

ومع أن مفهوم هذه الموازنة ، (الموازنة الصفرية)، يتضمن أن تكون نقطة البداية ، عند مناقشة البرامج والمشاريع ، هي نقطة الصفر ، الا أن التطبيق الفعلي أثبت صعوبة تحقيق هذا المطلب . اذ تصعب دراسة ومراجعة جميع البرامج والمشاريع سنوياً ، انطلاقاً من نقطة الصفر ، ولذا أصبح هناك تحول في عملية التطبيق ، وهو أن يتم التقييم والمراجعة ، خلال فترة زمنية تتراوح بين (2-5) سنوات ، وذلك لتوقيف البرامج ، التي أصبحت قديمة ، وغير فعالة [2] .

ثالثاً – خصائص الموازنة الصفرية :

تتميز الموازنة الصفرية بالخصائص التالية:[3]

1. **اعداد الموازنة ابتداء من قاعدة الصفر:** ليس هناك أولوية للبرامج القديمة ، على البرامج الجديدة ، حسب مفهوم الموازنة الصفرية . فجميع البرامج والمشاريع تعتبر متساوية من هذه الناحية ، وتتنافس فيما بينها على الاعتمادات المتوفرة ،

---

(1) Perry Moore , Zero . Base Budgeting in American Cities Public Administration Review May – June , 1980 .
(2) Allen Austin and Logan M . Cheek , Zero – Base Budgeting ADecision
(3) Package Manual , New York , AMACOM , 1979, P . 3
Logan Cheek , OP , Cit

ويتم إجراء مراجعة وتقييم لها بشكل شامل ، وعلى ضوء المراجعة والتقييم ، فان البرامج ذات الكفاءة العالية هي التي تحظى بالاعتمادات ، حتى ولو كانت برامج جديدة أما البرامج المنخفضة الكفاءة ، فتنخفض اعتماداتها ، أو تلغى ، حتى ولو كانت برامج قديمة (تحت التنفيذ) . ومن شأن التقييم الشامل أن يكشف عن الازدواجية في الأعمال، وعن البرامج والمشاريع القديمة التي أصبحت قليلة الفائدة . وبذلك فان اعداد الموازنة يبدأ من قاعدة الصفر ، بالنسبة لجميع البرامج، الجديدة والقديمة . وان على المدير الإداري ان يقدم الحجج ، والبراهين ، والدراسات ، التي تدعم برامجه ، لكي يحصل على الاعتمادات الأزمة لها في السنة المالية القادمة .

2. **نقل مسئولية الدفاع عن البرامج من الإدارة العليا الى الإدارة الوسطى:** تلقي الموازنة الصفرية عبء تقديم المبررات ، والبراهين، والوثائق، لا ثبات جدوى وفعالية البرامج، على كاهل مديري الوحدات الإدارية، في مستوى الإدارة الوسطى، إذ أن عليهم ان يقدموا الدراسات ، والمبررات ، والتحليلات ، كتحليل التكلفة – العائد ، وتحليل التكلفة – الفعالية، التي تدعم برامجهم، مما يؤدي الى التخفيف من عبء العمل عن كاهل كبار الموظفين ، ويؤدي الى تحسين العلاقات، وزيادة فرص التعاون فيما بينهم ، حتى أن بعض مفكري الموازنة الصفرية ، اقترح تسميتها بالموازنة اللامركزية (Decentralized Budgeting)[1] .

3. **تتطلب وضع عدد من مجموعات القرارات** (البرامج والمشاريع) لكل نشاط من نشاطات المنظمة (وحدات القرارات) ، كما تتطلب إعداد دراسات تحليلية لكل مجموعة قرار .

4. **تتطلب إجراء تقييم وترتيب لمجموعات القرارات** ، على أساس أهميتها ، ثم توزيع الاعتمادات على البرامج الهامة ، مما يؤدي الى تحسين عملية توزيع الاعتمادات المالية المتوفرة بين البرامج ، ويحقق نتائج أفضل من الإمكانيات المالية المتاحة .

---

(1) Logan Cheex , OP . Cit , P.x

5. **تتطلب كميات كبيرة من الأوراق والأعمال الكتابية** : تحتاج الدراسات التحليلية، والمبررات ، التي تتطلبها الموازنة الصفرية الى كميات كبيرة من الاوراق ، وتعبئة إعداد كثيرة من نماذج مما يؤدي الى تضخم حجم مشروع الموازنة المقدم من وزارة أو المصلحة الحكومية (وقد انتقدت الموازنة الصفرية ، بسبب استهلاكها كميات كبيرة من الاوراق ، وتضخيمها حجم مشاريع موازنات الوزارات والمصالح الحكومية .

رابعاً – مصطلحات الموازنة الصفرية :

وردت في كتابات المفكرين الذين كتبوا في موضوع الموازنة الصفرية ، العديد من المصطلحات الجديدة ، التي تختلف في مفهومها عن مصطلحات الانواع الاخرى من الموازنات ولتسهيل فهم مضمون الموازنة الصفرية فسنقدم تعريفاً موجزا لأهم تلك المصطلحات ، وهي كما يلي :

1. وحدة القرار : (Decision Unit)

وهي مجموعة من النشاطات التي يشرف عليها مدير اداري في منظمة ما ، وتتضمن البرامج ، والمشاريع ، والخدمات التي تقع تحت اشرافه . وتعتبر الوحدات الإدارية التي تتكون منها المنظمة ، وتظهر على الخريطة التنظيمية ، وحدات للقرارات بالنسبة لها .[1] وتعني وحدات القرارات التقسيمات الادارية الموجودة في المنظمة ، والتي يمكن فصلها على حدة ، لأجل الدراسة والتحليل واتخاذ القرارات (كما تشمل البرامج الرأسمالية الكبيرة)[2]

2. مجموعة القرار : (Decision Package)

يطلق عليها إسم « حقيبة القرار » أو « رزمة القرار »[3] وهي الوثيقة الرئيسية في الموازنة الصفرية ، وتعتبر من مكونات وحدة القرار . اذ يوضع لكل وحدة قرار ، عدد من مجموعات القرارات . وتمثل مجموعة القرار ، خدمة محددة ، أو مستوى معينا

---

(1) Allen Austin and Logan cheek , OP . Cit , P . 10

(2) نعيم دهمش ، الموازنة الصفرية ، (عمان ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، 1981)

(3) نعيم دهمش ، الموازنة الصفرية ، (عمان ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، 1981)

من الجهد ، لبديل من البدائل المختارة لتحقيق أهداف وحدة القرار (الوحدة الإدارية). وتتضمن مجموعة القرار معلومات تفصيلية عن النتائج المتوقع تحقيقها ، والإمكانيات المالية المطلوبة (التكاليف) لتحقيق تلك النتائج . وتعد مجموعات القرارات على نماذج موحدة لكل منظمة ، لكي يكون هناك تناسق في المعلومات ولتسهيل عملية دراستها (مجموعات القرارات)، وترتيبها حسب الأولويات .

3. مستويات الجهد والتمويل: [1]

هي بدائل يعدها الاداريون لمجموعات القرارات (البرامج) التي تتضمنها مشاريع موازناتهم . وتشمل تقدير مستوى الجهد (حجم العمل) ، والتمويل اللازم له. وتعد بعد اجراء دراسة شاملة ، وإعادة تقييم تفصليلية لكل برنامج . وهي وسائل لحث الاداريين، على إجراء تقييم شامل لبرامجهم وتقديم بدائل (مستويات من الجهد – حجم العمل) للقيام بالعمل ، وللمبالغ اللازمة لتمويل كل مستوى . ويطلب من الاداريين ، أن يقدموا – على الاقل – ثلاثة مستويات من الجهد والتمويل لكل مجموعة قرار (برنامج) ، بحيث يكون هناك مستوى أدنى يقل فيه مستوى الجهد والتكاليف المالية عن المستوى الحالي . ويتراوح المستوى الأدنى من (50٪-90٪) من المستوى الحالي . أما المستوى الحالي فيكون مساويا من ناحية الجهد والتكاليف المالية لما ورد في موازنة السنة المالية الحالية . وتزيد في المستوى الاعلى كمية الجهد (حجم العمل) ، والتكاليف المالية ، عن المستوى الحالي ، بنسبة تتراوح بين (5٪- 30٪) في معظم الاحيان . والغرض من طلب تقديم ثلاثة مستويات من الجهد والتمويل ، هو اتاحة الفرصة أمام الادارة العليا ، لدراسة كل مجموعة قرار ، واختيار مستوى الجهد (حجم العمل) ، والتمويل الذي تراه مناسبا . وبذلك تستطيع الادارة العليا إلغاء أو تخفيض الاعتمادات لمجموعة قرار ما (أو لبرنامج ما) ، وذلك باختيار المستوى الادنى له، اذا وجدت ان كفاءته منخفضة ، وان ترتيبه منخفض في قائمة الاولويات ،

(1) Levels of Effort and Fundings
Allan Austin and Logan Cheek , OP , 14 مستويات الجهد والتمويل

ثم تقوم بتحويل الاموال المتوفرة ، من ذلك ، الى مجموعات القرارات (البرامج) الأخرى التي تتمتع بكفاءة وفعالية عالية ولها أهمية اكبر للمنظمة .

خامساً – تطبيق الموازنة الصفرية :

تمر موازنات الوحدات الادارية ، عند تطبيقها للموازنة الصفرية ، بأربع خطوات رئيسية ، وذلك على النحو الآتي : (1)

1. تحديد وحدات القرارت (الوحدات الإدارية) .
2. وضع مجموعات قرارات لكل وحدة قرار .
3. تقييم وترتيب مجموعات القرارات .
4. إعداد الموازنات التفصيلية .

وفيما يلي توضيح هذه الخطوات (أنظر شكل رقم (7-3) خطوات اعداد الموازنة الصفرية) .

1. تحديد وحدات القرارات :

يحدد المديرون الاداريون في كل منظمة وحدات القرارات (الوحدات الادارية) التي سيعدون موازنات لها ، ثم يضعون اهدافاً قابلة للتحقيق لكل وحدة قرار . وتتطابق ، في معظم الاحيان ، وحدات القرارات ، مع الوحدات الادارية التي تتكون منها المنظمات (وتمثل وحدة القرار أصغر وحدة ادارية في المنظمة) .

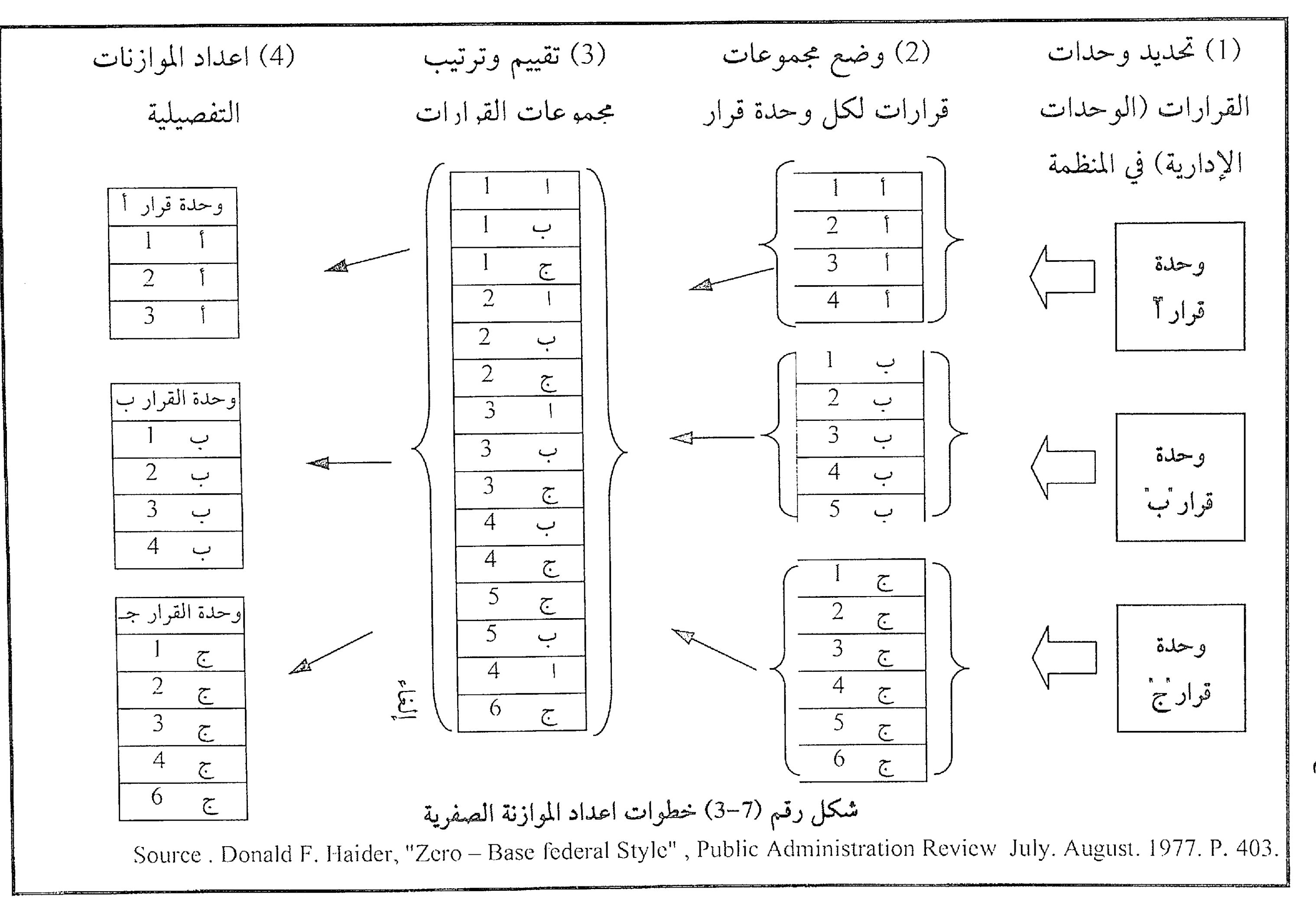
2. وضع مجموعات قرارات لكل وحدة قرار :

تتضمن هذه الخطوة ، اعداد وصف، وتحليل، لكل نشاط من نشاطات وحدة القرار (الوحدة الادارية)، ثم وضع مجموعة قرار لكل نشاط. وحيث ان كل وحدة قرار تتضمن عدداً من الانشطة، لذا فانه يوضع لكل وحدة قرار عدد من مجموعات القرارات. وتحتوي مجموعة القرار على معلومات تفصيلية عن النشاط الذي توضع له

---

(1) محمد شاكر عصفور ، « ميزانية الاساس الصفري » ، مجلة الادارة العامة (معهد الادارة العامة – الرياض) ، العدد 38 ، شوال 1403هـ ، ص 138

Allan Austin and Logan Cheek . OP . Cit , PP 4-5



شكل رقم (7-3) خطوات اعداد الموازنة الصفرية

Source . Donald F. Haider, "Zero – Base federal Style" , Public Administration Review July. August. 1977. P. 403.

وتساعد هذه المعلومات الإدارة العليا في دراسة وتقييم مجموعات القرارات ، وفي ترتيبها حسب الأولويات ، ثم في اتخاذ القرارات المناسبة بشأنها . ومن أهم المعلومات التي تتضمنها مجموعة القرار ما يلي :

- الأهداف
- وصف الأعمال (النشاطات)
- حجم العمل ومعايير الأداء
- المستويات المختلفة من الجهد والتمويل اللازمين للقيام بالعمل .

إن الدعامة الأساسية لوضع مجموعات القرارات تستند على تحديد البدائل التي **تحقق الأهداف لوحدة القرار (الوحدة الإدارية) ولذا يقوم المدير الإداري** بتحديد البدائل (البرامج والمشاريع) ، ثم بإجراء دراسات تحليلية لتقويمها ، وأخيرا يقوم باختيار البديل الأفضل ، يلي ذلك تحديد المستويات من الجهد ، والتمويل اللازمين للقيام بالعمل ، ولتحقيق النتائج المطلوبة ، وتقسم المستويات الى ثلاثة أقسام (انظر شكل رقم (7-4) المستويات الثلاثة لمجموعة قرار) كما يلي :

المستوى الأدنى: (Low Level)

ويكون أقل من المستوى الحالي من ناحية الجهد (حجم العمل) والتكاليف المالية ، ويمثل (75٪) أو (80٪) من المستوى الحالي للانفاق ، في معظم الأحيان ، (الا انه قد يتراوح ما بين 50٪ و 90٪ في بعض الاحيان) . ويبين المستوى الادنى ، أقل مستوى من الجهد والتكاليف المالية لنشاط ما ، بحيث يفضل الغاء ذلك النشاط ، اذا انخفض الجهد أو التمويل دون ذلك المستوى ، لأن الفعالية له ستكون منخفضة ، ولا يحقق الاهداف المرجوة منه . ويفيد تحديد المستوى الادنى في حث الاداريين (واجبارهم) على القيام بعملية تقييم شاملة لمشروعاتهم وبرامجهم ، وفي البحث عن البدائل ، وتقدير حجم العمل ، وتحديد معدلات الاداء ، وذلك لتبرير مطالبهم للاعتمادات التي تحتاجها برامجهم ومشاريعهم.

٪25		
٪25	٪25	
٪75	٪75	٪75

المستوى الأعلى= مجموعة القرار الثالثة=٪75+٪25+٪25=٪125

المستوى الحالي= مجموعة القرار الثانية=٪75+٪25=٪100

المستوى الأدنى= مجموعة القرار الأولى=٪75

صفر٪ صفر٪

شكل رقم (7-4) المستويات الثلاثة لمجموعة القرار

Source: H.W.Allen Sweeny and Robert Rachlin, Handbook of Budgeting (New York, John Wiley & Sons, 1984) Page 649.

المستوى الحالي : (Current Level)

يمثل المستوى الحالي ، معدل الجهد (حجم العمل) والتكاليف الحالية للنشاط، كما وردت في موازنة السنة المالية الحالية . ولا يتوقع ، حسب المستوى الحالي للانفاق ، زيادة في النتائج (العوائد) ، أو تحسين في الخدمات التي تقدمها المنظمة ، وذلك لانها (المنظمة) ستستمر في السنة المالية المقبلة في القيام بنشاطاتها ، بنفس المستوى الحالي من الجهد (حجم العمل أو الخدمات) ، ولأن الاعتمادات المالية التي سترصد لها في السنة المقبلة ستكون مساوية لاعتمادات السنة المالية الحالية .

المستوى الأعلى (المزاد) : (Increased Level)

تزيد في هذا المستوى ، معدلات الجهد (حجم العمل) والتكاليف المالية ، عما هي عليه في المستوى الحالي . وتتراوح الزيادة عادة ما بين (5٪) و (30٪) عن المستوى الحالي . ويتوقع حسب هذا البديل ، زيادة في النتائج ، وتحسين في نوعية الخدمات ، عما هي عليه في المستوى الحالي . ولذلك يطلب الاداريون زيادة في الاعتمادات المالية، للسنة القادمة ، لتحقيق نتائج أفضل من النتائج المتحققة بالمستويات الحالية من الاعتمادات المالية لها .

مثال على المستويات

لتوضيح فكرة المستويات الثلاثة ، المذكورة سابقاً ، فإننا سنقدم مثالا عليها . ولنفرض ان منظمة مالية ما تقوم بتجهيز شيكات ، لتدفع لجمهور من المستفيدين في نهاية كل شهر . ولتحقيق هذا الهدف ، فان المدير الإداري لهذه المنظمة ، وضع مجموعة قرارات (بدائل) حسب المستويات الثلاثة ، وذلك على النحو الآتي : [1]

المستوى الأدنى : يتطلب تخصيص مبلغ (480.000) ريال سنوياً ، و (8) موظفين ، وذلك لانجاز (4000) شيك في الشهر ، وبنسبة من الخطأ تبلغ (2٪).

المستوى الحالي : يتطلب تخصيص مبلغ (240.000) ريال سنوياً ، و(4) موظفين زيادة على المستوى الأدنى (المذكور اعلاه) ، وبذلك فإن مجموع المتطلبات لهذا

(1) Allan Austin and Logan Cheek . OP . Cit , P15

المستوى هي (720.000) ريال، و (12) موظفاً ، لأجل انجاز (6000) شيك في الشهر، بنسبة من الخطأ تبلغ (2٪) .

المستوى الاعلى : يتطلب تخصيص مبلغ (140.000) ريال سنوياً و (2) موظفين (للتدقيق) زيادة على المستوى الحالي ، وبذلك فان المبلغ الاجمالي السنوي المقدر لهذا المستوى هو (860.000) ريال ، و(14) موظفا ، لاجل انجاز (6000) شيك في الشهر (بدون اخطاء) .

3. تقييم وترتيب مجموعات القرارات :

تتم في هذه الخطوة عملية تقييم مجموعات القرارات (البدائل) ، ثم ترتيبها في قائمة متسلسلة حسب أهميتها النسبية ، وتتطلب عملية التقييم من الادارة العليا ، اجراء دراسة تحليلية شاملة لجميع مجموعات القرارات (البدائل) ، التي اعدها المديرون الاداريوان ، ثم اتخاذ القرارات المناسبة بشأنها ، وتكون القرارات ، عادة ، كما يلي : [1] .

أ. إلغاء البرنامج أو المشروع ، وعدم تخصيص اعتمادات مالية له في السنة القادمة، في حالة عدم الموافقة على مجموعة القرار المخصصة له ، ويكون ذلك إذا تبين انخفاض العائد ، أو عدم جدواه .

ب. تخفيض الاعتمادات المخصصة للبرامج أو المشروع في السنة القادمة في حالة الموافقة على مجموعة القرار التي تمثل المستوى الادنى .

ج. إبقاء البرامج أو المشروع ، وتخصيص اعتمادات له في السنة القادمة ، مساوية لاعتمادات السنة الحالية ، ليبقى على نفس المستوى من ناحية التكاليف والنتائج (العوائد) ، وذلك في حالة الموافقة على مجموعة القرار التي تمثل المستوى الحالي .

د. زيادة الاعتمادات المخصصة للبرنامج أو للمشروع في السنة القادمة ، في حالة الموافقة على مجموعة القرار (البديل) الذي يمثل المستوى الأعلى من المستوى الحالي ، ويتضمن زيادة أو تحسن في النتائج ، وزيادة في حجم الإنفاق .

---

(1) Allan Sweeny and Robert Rachlin , OP . Cit , P . 649

ولتوضيح عملية تقييم مجموعة القرارات ، فاننا سنعود ، مرة ثانية ، الى المثال الذي ذكرناه سابقاً (في الخطوة رقم 2) حول تجهيز الشيكات في المنظمة المالية . اذ نجد ان أمام المدير المسئول عن التقييم عدة بدائل (مجموعات قرارات) ، وان عليه ان يختار واحداً منها ، وذلك كما يلي :

- ان يختار ، البديل الاول ، الذي يتضمن انجاز (4000) شيك في الشهر بنسبة خطأ (2٪) ، ويتحمل نفقات مقدارها (480.000) ريال .
- أو يختار ، البديل الثاني ، الذي يتضمن انجاز (6000) شيك شهريا ، بنسبة خطأ (2٪) ويتحمل نفقات مقدارها (720.000) ريال .
- أو يختار ، البديل الثالث ، الذي يتضمن انجاز (6000) شيك في الشهر ، بدون أخطاء ، ويتحمل نفقات مقدارها (860.000) ريال .

واذا فرضنا ان المدير المسئول ، يريد ان يبقي ، حجم العمل ، حسب المستوى الحالي ، وهو انجاز (6000) شيك في الشهر ، بعدها تكون المفاضلة بين انجازها ن مع نسبة خطأ تقدر بـ (2٪) أو انجازها، بدون اخطاء ، حسب مقتضيات البديل الثالث ، مع تحمل زيادة في النفقات تقدر بـ (140.000) ريالاً وهنا لابد من محاولة الاجابة على السؤال التالي :

هل ان نسبة الخطأ ، المقدرة بـ (2٪) تستحق ان تتحمل المنظمة بسببها زيادة في النفقات تقدر بـ (140.000) ريالاً سنوياً .؟

وعلى ضوء الاجابة على هذا السؤال ، يستطيع المدير المسئول أن يقرر اما اختيار البديل الثاني ، الذي يمثل المستوى الحالي ، أو اختيار البديل الثالث ، الذي يمثل مستوى اعلى من المستوى الحالي ، ويتضمن زيادة في النفقات عن المستوى الحالي .

أما الخطوة التالية ، فهي ان تؤخذ مجموعات القرارات التي تمت الموافقة عليها (بعد التحليل) ، وترتب في قائمة حسب اولويتها . فتوضع مجموعة القرار الاكثر أهمية في اعلى القائمة [1] وتليها مجموعات القرارات الهامة ، الى ان تصل الى مجموعة

---

(1) وضعنا في الشكل رقم (7-5) مجموعة القرار الأكثر أهمية في أسفل القائمة والأقل أهمية في أعلاها ، بينما في الشكل رقم (7-3) وضعنا مجموعة القرار الأكثر أهمية في أعلا القائمة والأقل أهمية في أعلا القائمة والأقل أهمية في أسفلها .

القرار الأقل أهمية ، حيث تدرج في أسفل القائمة . ويتم تقييم وترتيب مجموعات القرارات استناداً الى معايير معينة ، كمعيار تحليل التكلفة الى العائد . ويقوم بمهام تقييم وترتيب مجموعات القرارات المديرون الإداريون في مستوى الإدارة الوسطى أولا ، ثم المديرون في الادارة العليا في المنظمة . (وتلعب إدارة الموازنة العامة دوراً هاما في مجال تقييم مجموعات القرارات ، وفي توزيع الامكانيات المتوفرة لدى الدولة).

وبعد ترتيب مجموعات القرارات في قائمة الأولويات ، يتم اختيار مجموعات القرارات التي ستنفذ في السنة القادمة ، ويؤخذ في هذه المرحلة ، عنصر توفر الإمكانيات المالية بعين الاعتبار ، فعلى ضوئها يتم اختيار اعداد من مجموعات القرارات التي تتوفر الأموال اللازمة للإنفاق عليها (يوضح الشكل رقم (7-5) ترتيب مجموعات القرارات) .

4. **إعداد الموازنات التفصلية :**

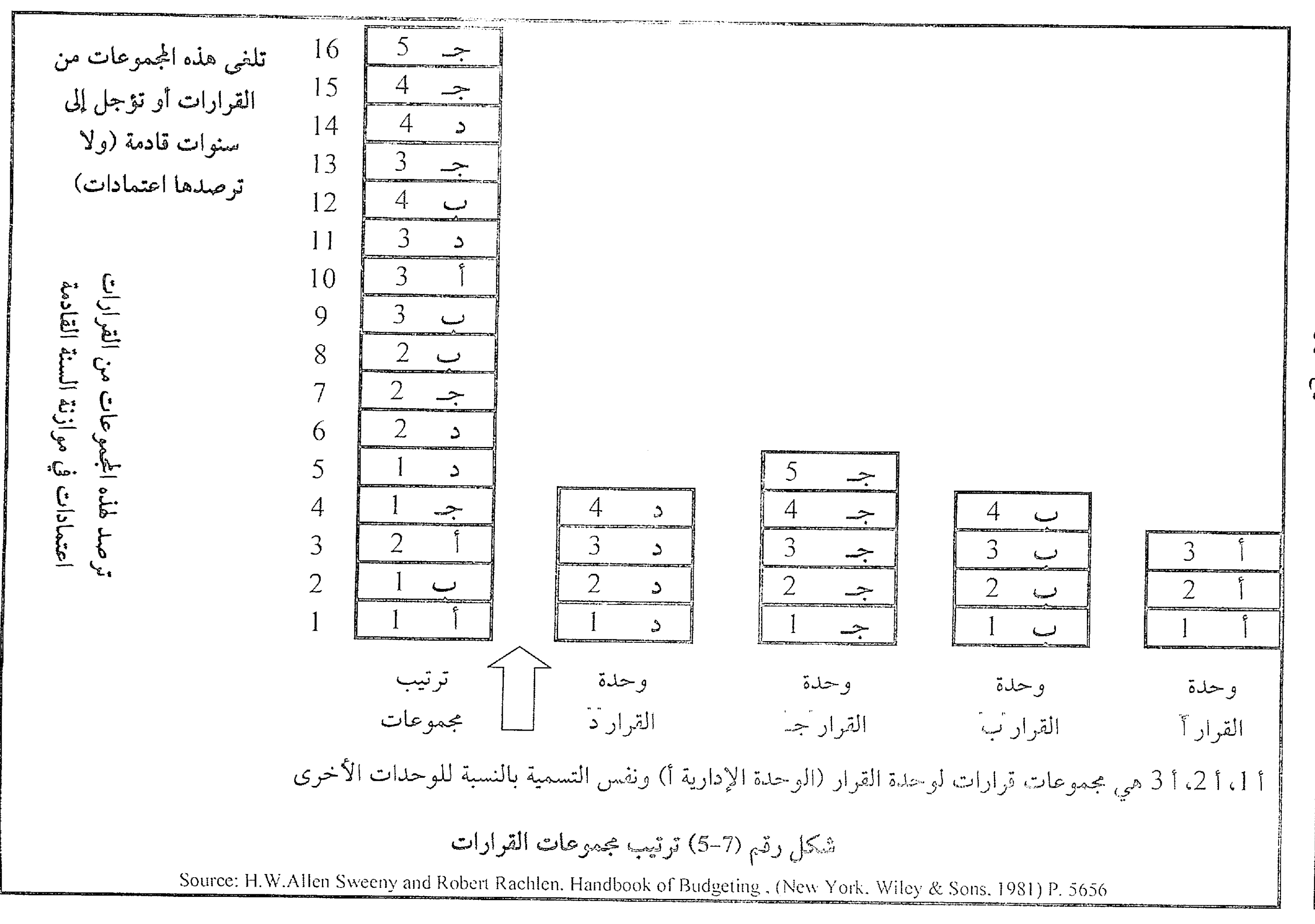
تؤخذ مجموعات القرارات (البرامج والمشاريع) التي تم اختيارها ، وتمت الموافقة عليها ، لكل وحدة قرار (وحدة ادارية) ، وتعد لها موازنات ، تفصيلية . وتشكل مجموعات القرارات ، الموافق عليها ، النواة الأساسية لموازنة الوحدة الإدارية. يلي ذلك إعداد موازنات تفصيلية لجميع الوحدات الإدارية الموجودة في المنظمة ، وفي المنظمات الأخرى (التي يتكون منها جهاز الدولة) . وبذلك تتم مرحلة اعداد الموازنة العامة بواسطة السلطة التنفيذية (حسب متطلبات الموازنة الصفرية) .

سادساً – مزايا الموازنة الصفرية :

يحقق تطبيق الموازنة الصفرية العديد من المزايا ، أهمها مايلي : [1]

1. تحسين وترشيد عملية اتخاذ القرارات ، وذلك بتقديم تبريرات مناسبة للاعتمادات المالية المطلوبة للبرامج والمشاريع الحالية (قيد التنفيذ) ، وللبرامج والمشاريع الجديدة اللازمة لكل وحدة قرار (وحدة ادارية) .
2. تحديد البرامج والمشاريع المنخفضة الكفاءة والفعالية ، لأجل تخفيض الاعتمادات المالية المخصصة لها ، أو الغائها نهائياً .

(1) Allen Austin and Legan Cheek m OP . Cit , P3



شكل رقم (7-5) ترتيب مجموعات القرارات

Source: H.W.Allen Sweeny and Robert Rachlen. Handbook of Budgeting , (New York. Wiley & Sons. 1981) P. 5656

3. توزيع الامكانيات المالية بطريقة أفضل ، وذلك لاعتمادها على الدراسات التحليلية ، التي تجرى للبرامج المرتفعة الكفاءة والفعالية ، بدلاً من البرامج المنخفضة الكفاءة والفعالية .
4. الحد من الزيادة في النفقات ، وفي عدد الموظفين ، في أجهزة الوحدات الادارية ، ومراقبتها ، والسيطرة عليها ، والعمل على تخفيضها .
5. تخفيض عبء الضرائب عن كاهل دافعيها ، وذلك بعدم زيادة معدلات الضرائب (التي يدفعونها حاليا) ومحاولة تخفيضها ، وتنفيذ برامج جديدة ، بدون زيادة في معدلات الضرائب (ويتم ذلك بتحويل الاموال من برامج منخفضة الكفاءة والفعالية الى برامج مرتفعة الكفاءة والفعالية) .
6. رفع مستوى الكفاءة والفعالية في الأجهزة الحكومية ، بشكل عام ، والقضاء على مجالات الاسراف والتبذير في الاموال العامة ، وتحقيق اكبر استفادة ممكنة منها .

سابعاً – الإنتقادات الموجهة للموازنة الصفرية :

وجهت الى الموازنة الصفرية (عند تطبيقها في الولايات المتحدة الأمريكية) ، العديد من الانتقادات ، وواجهتها عدة مشكلات ، وتتلخص الانتقادات والمشكلات في الآتي :

1. الخوف من إسم الموازنة الصفرية : [1] جلب إسم هذه الموازنة العديد من المتاعب لها . فقد تخوف منها العديد من واضعي الموازنة ، ومديري البرامج ، وذوي المصالح من الجماعات الضاغطة (Pressure Groups) واعتبروها تهديداً لمصالحهم ، ومصدر ازعاج لهم ، لأنها تتطلب اجراء مراجعة وتقييم شاملين لجميع البرامج والمشاريع (تحت التنفيذ والجديدة منها) ، انطلاقا من قاعدة الصفر . وهناك احتمالات تخفيض اعتمادات ، أو الغاء برامج ومشاريع موافق عليها سابقاً ، اذا ثبت عدم جدواها ، وذلك بعد اجراء المراجعة والتقييم لها .

(1) Frank Draper and Bernard Pitsvado < OP . Cit , P . 77

2. **عدم توفر الموظفين المؤهلين لتطبيقها :** يتطلب تطبيق الموازنة الصفرية توفر مؤهلات ، وخبرات ، ومهارات معينة ، في واضعي ومحللي تلك الموازنة ، كتوفر متخصصين في محاسبة التكاليف ، وقياس الأداء ، وتحليل المشاريع ، وحيث أن من الصعب الحصول على الكفاءات المتخصصة في هذه المجالات ، لذا فان عدم توفر هذه الكفاءات بالإعداد والنوعيات المطلوبة ، وقف عقبة أمام تطبيقها في العديد من الأجهزة الحكومية والخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية .
3. **عدم توفر البيانات الكافية عن البرامج والمشاريع :** يحتاج تطبيق الموازنة الصفرية الى كميات كبيرة من البيانات المتنوعة . ولا سيما الى بيانات عن تكاليف البرامج ،المشاريع ، والعوائد المتوقعة منها ، وعن وحدات القياس (الأداء) للانجازات . ولا تكون هذه البيانات متوفرة ، في معظم الأحيان عند البدء في تطبيق هذا النوع من الموازنة ، ويحتاج تجهيزها الى إيجاد أنظمة ووحدات إدارية للمعلومات في المنظمات ، لتقوم بتجميع وتنظيم المعلومات المطلوبة ، وتقديمها للمسؤلين عن اعداد الموازنة .
4. **ضخامة حجم الأوراق التي يتضمنها مشروع الموازنة :** [1] تميل الأجهزة الحكومية التي تطبق الموازنة الصفرية إلى تعبئة نماذج كثيرة ، والى تجميع كميات كبيرة من المعلومات ، ولا سيما عن مجموعات القرارات (البرامج والمشاريع) ، والبدائل ، والدراسات التحليلية لها . وعندما تجمع ، وتوضع ، هذه الاوراق والنماذج ، في مشاريع موازنات الأجهزة ، فانها تضخمها ، وتسبب مشكلات اوراق لمكتب الموازنة ، ولا سيما في تنظيم هذه الاوراق ، وتصنيفها ، ثم دراسة محتوياتها ، وحفظها بعد الانتهاء من اعداد الموازنة .
5. **طول الوقت اللازم لإعداد الموازنة :** تحتاج الموازنة الصفرية الى تخصيص عدد كبير من ساعات العمل للاداريين ولموظفي الموازنة ، وذلك لجمع البيانات ، ووضع مجموعات القرارات (البرامج والمشاريع) التي تتضمنها الموازنة

(1) John Worthly and William Ludwin . OP . Cit , PP . 5

الصفرية ، بينما نجد أن معدي الموازنة التقليدية لا يحتاجون الى صرف وقت وجهد ، كبيرين في اعدادها ، لانهم يركزون جهودهم على الزيادات الحاصلة على ارقام موازنات السنوات السابقة ، وعلى المشاريع الجديدة ، وعلى اعداد المبررات التي تدعمها . ولا يقومون باعادة تقييم للبرامج والمشاريع الحالية (تحت التنفيذ) سنوياً .

6. **صعوبة اخضاع جميع البرامج والمشاريع لمتطلبات الموازنة الصفرية :** تتطلب الموازنة الصفرية اجراء دراسات تحليلية للبرامج والمشاريع (مجموعات القرارات) ، والى مقارنة التكلفة بالعائد منها . ويصعب اجراء دراسات تحليلية، وتقدير العوائد (النتائج) بشكل نقدي (مالي) لجميع أوجه الانفاق في الموازنة . فهناك التزامات سابقة على الدولة ، لابد من الوفاء بها ، كتسديد أقساط وفوائد الدين العام ، ودفع اعانات للولايات ، وهناك برامج تتم الموافقة عليها لاعتبارات سياسية [1] كما ان هناك نفقات ذات طابع اجتماعي ، كبرامج الضمان الاجتماعي ، والتأمينات الاجتماعية ، فهذه الانواع من النفقات يصعب تطبيق قواعد الموازنة الصفرية عليها ، كما انه يبدو من الصعب الغاؤها ، وذلك بسبب الاعتبارات السياسية والاجتماعية .

7. **صعوبة تقييم فائدة وجدوى كل برنامج أو مشروع سنويا :** تحتاج العديد من البرامج والمشاريع الى اكثر من سنة (الى سنتين او ثلاث سنوات ، او اكثر من ذلك) لتظهر النتائج أو العوائد منها ، ولذا فان تقييمها سنويا يعتبر مضيعة للوقت والجهد [2]

8. **صعوبة ترتيب مجموعات القرارات حسب الاولويات :** [3] تتطلب الموازنة الصفرية وضع عدد من مجموعات القرارات (البرامج والمشاريع) لكل وحدة قرار (جهاز اداري) ، ثم ترتيب مجموعات القرارات هذه حسب الاولويات . وحيث ان عدد مجموعات القرارات كبير جدا لكل جهاز اداري ، لذا فان

(1) Thomas Murphy OP . Cit , P . 442
(2) Thoanas Murphy , OP . Cit . P 442
(3) Thomas Hammond and Jack Kuet . Azero . Based Look of Zero – Based Budgeting, (New Branswick , Transaction Books . 1980) , PP 42-43 .

عملية ترتيبها حسب الاولويات تعتبر مشكلة صعبة ، وعلمية شاقة . (ومن الامثلة على ذلك ، ان ادارة الصحة في ولاية جورجيا (الامريكية) وضعت في موازنتها لسنة 1973م ، عددا وصل (2100) مجموعة قرار ، وقد اضطرت في السنة التالية (1974م) الى تجميعها في (250) برنامجاً رئيسياً حسب الاولويات ، فانه بدون شك ، يعتبر كبيراً جداً . وقد اعدت ادارة الصحة والتعليم والشؤن الاجتماعية [1] (HEW) حوالي (1200) مجموعة قرار ، ثم جمعتها ، فيما بعد ، في (300) مجموعة قرار رئيسية ، ويعتبر ترتيب الـ (300) مجموعة قرار رئيسية ، حسب الاولويات ، عملية صعبة وشاقة .

9. **المبالغة في ذكر مزاياها والدعاية لها :** [2] حظيت الموازنة الصفرية ، منذ تبنى فكرتها الرئيس الامريكي السابق جيمي كارتر ، باهتمام العديد من المفكرين والباحثين . فكتب عنها العديد من الكتب والمقالات ، وأصبح لها أنصار يدافعون عنها ، ويبينون مزاياها ، ويبالغون ، أحيانا ، في الدعاية لها . وظهر لها خصوم ، ينتقدونها ، ويظهرون مساوئها وعيوبها . وهذه هي حال الافكار الجديدة (ولا سيما الموازنات الجديدة) في امريكا ، تسلط عليها الاضواء ، وتكتب عنها المؤلفات في البداية ، ثم تهمل وتتوقف الكتابة عنها ، بعد فترة من الزمن ، ولا سيما ، بعد ظهور افكار جديدة ، أكثر حداثة منها . وتتحقق للكتاب ، وللباحثين ، مكاسب مالية ، نتيجة لتأليف الكتب ، وكتابة المقالات ، واجراء البحوث عن تطبيقها ، وتعتبر هذه مكاسب جانبية ، وفوائد لا يستهان بها ، تتحقق للمفكرين ، نتيجة ظهور وتطبيق الأفكار الجديدة .

(1) تطلق كلمة ادارة (Dapartment) على الوزارة في الولايات المتحدة الامريكية .

(2) Thomas Hammond and Jack Knot , OP . Cit , P , 89

أسئلة للمناقشة

1. لماذا يطلق على الموازنة التقليدية إسم موازنة البنود ، وموازنة الرقابة والموازنة المتدرجة ؟
2. بين مزايا الموازنة التقليدية ؟
3. أذكر الانتقادات التي توجه للموازنة التقليدية ؟
4. وضح مفهوم موازنة الأداء ، واذكر امثلة على وحدات الأداء ؟
5. بين المتطلبات الأساسية اللازمة لتطبيق موازنة الأداء ؟
6. أذكر الخطوات اللازم اتباعها لتطبيق موازنة الأداء ؟
7. ما هي مزايا موازنة الاداء ؟
8. أذكر الانتقادات التي وجهت الى موازنة الأداء عند تطبيقها على موازنة الحكومة الفيدرالية الأمريكية ؟
9. عرف موازنة البرامج ، وبين أهدافها ، والخصائص المميزة لها ؟
10. اذكر المزايا التي تتحقق من تطبيق موازنة البرامج ؟
11. ما هي عناصر موازنة البرامج (الدراسات الأساسية اللازمة لتطبيقها) ؟
12. اذكر الخطوات اللازم اتباعها عند البدء بتحضير موازنة وزارة ما ، على أساس موازنة البرامج ؟
13. ما هي الانتقادات التي وجهت الى موازنة البرامج عند تطبيقها في جهاز الحكومة الفدرالية الأمريكية ؟
14. تكلم عن تجربة المملكة العربية السعودية في مجال تطبيق موازنة البرامج ، وهل ترى ضرورة تطبيقها في موازنة المملكة ، (كما طبقت في الولايات المتحدة الأمريكية) ؟

15. تكلم عن الدور الذي لعبه الرئيس الأمريكي السابق جيمي كارتر في تطبيق الموازنة الصفرية ؟

16. إشرح مفهوم الموازنة الصفرية ، وبين الخصائص المميزة لها ؟

17. بين المزايا التي تتحقق من تطبيق الموازنة الصفرية ؟

18. من المصطلحات التي جاءت بها الموازنة الصفرية ، مصطلح وحدة القرار ، ومجموعة القرار ، وضح هذين المصطلحين ؟

19. بين الخطوات اللازم اتباعها عند تطبيق الموازنة الصفرية في منظمة ما ؟

20. ما المقصود بمستويات الجهد والتمويل ، واذكر الثلاث مستويات التي تتطلبها، الموازنة الصفرية ، لكل مجموعة قرار ؟

21. أذكر الانتقادات التي وجهت للموازنة الصفرية عند تطبيقها في جهاز الحكومة الفدرالية في الولايات المتحدة الأمريكية ؟

22. قارن بين الموازنة التقليدية وموازنة الأداء ، بين أوجه الشبه والاختلاف بينهما؟

23. قارن بين موازنة البرامج والموازنة الصفرية ، بين أوجه الشبه والاختلاف بينهما ؟



الفصل الثامن

النفقات العامة

مفهوم النفقات العامة

تقسيمات النفقات العامة

التقسيمات العلمية

التقسيمات الوضعية

قواعد توزيع النفقات العامة

معايير المفاضلة بين المشاريع العامة

ظاهرة تزايد النفقات العامة

الآثار الاقتصادية للنفقات العامة

أسئلة للمناقشة

الفصل الثامن

النفقات العامة

تشكل النفقات العامة [1] القسم الأكبر من مكونات الموازنة العامة للدولة. ولها آثار كبيرة على كافة المجالات في البلاد، ولا سيما على المجالات الاقتصادية والاجتماعية ونظراً لأهميتها فسنعالج عدة موضوعات، منها الموضوعات التقليدية التي تناقش مفهوم النفقات العامة، وتقسيماتها، والموضوعات الحديثة التي تناقش قواعد توزيع النفقات العامة، ومعايير المفاضلة بين المشاريع العامة.

وسنعرض هذه الموضوعات على النحو الآتي :

أ. مفهوم النفقات العامة.

ب. تقسيمات النفقات العامة.

ج. قواعد توزيع النفقات العامة.

د. معايير المفاضلة بين المشاريع العامة.

ه. ظاهرة تزايد النفقات العامة.

و. الآثار الاقتصادية للنفقات العامة.

وسنقدم في ما يلي شرحاً لهذه الموضوعات.

(1) يعالج موضوع النفقات العامة، بشكل موسع، في كتب المالية العامة. وقد رأينا أن نناقشها بشكل موجز في هذا الكتاب، نظراً لأهمية الاطلاع على مضمونها من قبل العاملين في إدارات ووحدات الموازنة والشئون المالية، ولا سيما على الموضوعات الحديثة منها كقواعد توزيع النفقات العامة، ومعايير المفاضلة بين المشاريع، والآثار الاقتصادية للنفقات العامة (وذلك لأن لها علاقة كبيرة بأعمالهم).

أ. مفهوم النفقات العامة

يقصد بالنفقات العامة المبالغ النقدية التي تقوم الدولة بإنفاقها لإشباع الحاجات العامة. [1] ويشمل هذا التعريف للنفقات العامة ثلاثة عناصر رئيسية هي، شكل النفقة العامة، والقائم بالإنفاق، وغرض الإنفاق، ونقدم فيما يلي توضيحاً لها.

1. شكل النفقة العامة

يتخذ الإنفاق الحكومي، في الوقت الحاضر، الشكل النقدي، فالدولة تدفع نقوداً مقابل حصولها على الخدمات والسلع التي تحتاج اليها (بينما كانت في العصور القديمة تقوم باجبار المواطنين، على القيام ببعض الاعمال، بدون أن تدفع لهم مقابل تلك الخدمات، وهو ما يسمي بالسخرة).

2. القائم بالإنفاق

تتولى الدولة عملية انفاق النفقات العامة، ويقصد بالدولة، الوزارات، والمصالح، والمؤسسات العامة، وغيرها من الاجهزة الحكومية، التي ترصد لها الدولة اعتمادات مالية في موازنتها، تقوم بانفاقها، لتقديم خدمات للمواطنين، ولحمايتهم، ولتوفير الرفاهية لهم.

3. غرض الانفاق

إن غرض الانفاق للدولة هو إشباع الحاجات العامة، ويقصد بالحاجات العامة جميع الخدمات، والأعمال، التي يحقق اشباعها منفعة جماعية، ويدخل القيام بها ضمن واجبات الدولة. وتتأثر كمية ونوعية الحاجات العامة، في بلد ما، بالفلسفة السياسية، وبوضعه المالي. فقد تكون الحاجات العامة في نطاق ضيق، كأن تقتصر على الدفاع الخارجي، والامن الداخلي، وتأمين العدالة بين المواطنين، وبعض الاشغال والخدمات العامة. وقد تتسع الحاجات العامة، فتشمل بالاضافة الى الخدمات الاساسية (المذكورة سابقاً)، خدمات أخرى، كالصحة، والتعليم، والمواصلات، والنقل، والماء والكهرباء، وغيرها. ويؤثر الوضع المالي للدولة على كمية ونوعية الحاجات التي تستطيع الدولة

---

(1) علي لطفي، مرجع سابق، ص 7

إشباعها، فاذا كانت موارد الدولة المالية غزيرة ووفيرة، فانها تستطيع إشباع عدد كبير من الحاجات العامة، اما اذا كانت موارد الدولة قليلة، والدولة فقيرة، فتكون مقدرتها على تقديم، واشباع الحاجات العامة ضعيفة.

ب. تقسيمات النفقات العامة

تقسم النفقات العامة الى عدة أنواع من التقسيمات، ويختلف كل تقسيم عن الآخر باختلاف طبيعة النفقة العامة، وباختلاف الناحية التي يود أن يؤكدها الباحث. وبوجه عام، فإن أي نوع من أنواع الانفاق الحكومي، يمكن وضعه في عدة أنواع من التقسيمات. وقد درج الكتّاب (كتّاب المالية العامة) على تقسيم النفقات العامة الى قسمين رئيسيين هما :

1. التقسيمات العلمية
2. التقسيمات الوضعية

وسنعرض في ما يلي لهذين التقسيمين، فنبين مفهوم، وأهداف وأنواع، كل منهما.

1. التقسيمات العلمية

أ. **مفهوم التقسيمات العلمية للنفقات العامة** : يقصد بالتقسيمات العلمية للنفقات العامة تلك التقسيمات التي تستند الى معايير اقتصادية، وهي تبين الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على الدخل الوطني.[1]

ب. **أهداف التقسيمات العلمية للنفقات العامة** : تهدف التقسيمات العلمية للنفقات العامة الى تحقيق ما يلي:[2]

1. إظهار طبيعة النفقات العامة، واغراضها، وآثارها، مما يساعد في ادراة الأموال العامة إدارة حسنة، تتصف بالكفاية والفعالية.

---

(1) عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 65
يطلق على التقسيمات العلمية للنفقات مسمى التقسيمات الاقتصادية، وقد وردت بهذه التسمية في كتاب عادل أحمد حشيش المشار اليه بعاليه.

(2) نفس المرجع، ص 65

2. المساعدة في التعرف على مقدار ما يكلفه كل نوع من أنواع نشاطات الدولة على حدة، وبذلك تسهل مهمة المحلل المالي في تتبع تلك النفقات، ودراستها، وتحليل اثارها، من فترة لأخرى.
3. تمكن السلطة التشريعية من إجراء رقابة فعالة على الجانب المالي لنشاط الدولة.

ج. **أنواع التقسيمات العلمية للنفقات العامة** : توجد عدة أنواع من التقسيمات العلمية للنفقات العامة، (انظر شكل رقم (8-1) ومن اهم هذه التقسيمات ما يلي :

1. تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها، فتقسم الى نفقات عادية، وغير عادية.
2. تقسيم النفقات العامة حسب طبيعتها، وتقسم على هذا الأساس، الى نفقات حقيقية، ونفقات تحويلية.
3. تقسيم النفقات العامة حسب أغراضها، وتقسم على هذا الاساس، الى نفقات ادارية، واقتصادية، واجتماعية، ومالية، وعسكرية.

ونقدم فيما يلي شرحاً لهذه الانواع من تقسيمات النفقات العامة.

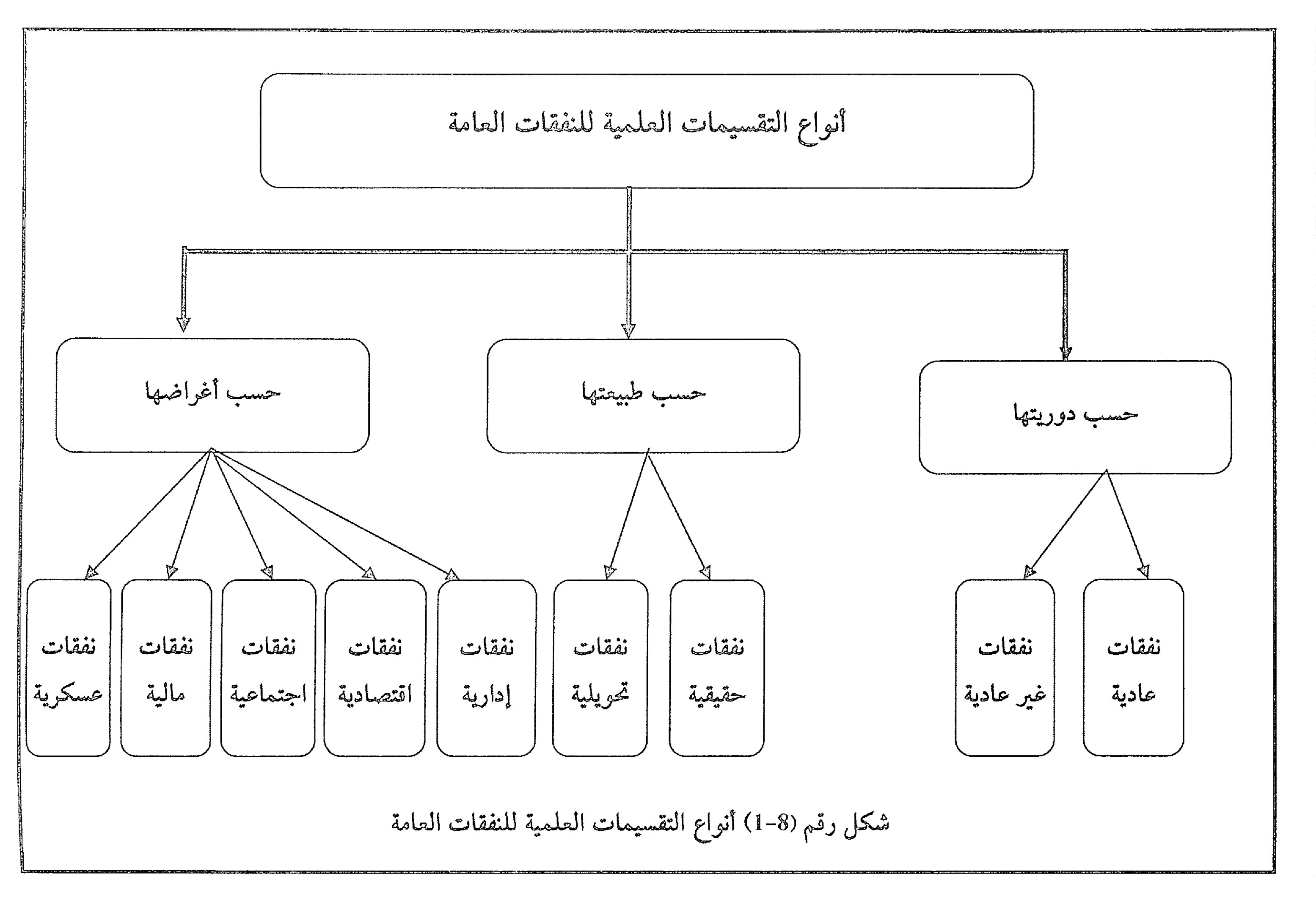
1. تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها :

تقسم النفقات العامة حسب دوريتها (انتظامها وتكرارها السنوي). الى قسمين هما، نفقات عادية، ونفقات غير عادية، ونقدم فيما يلي توضيحاً لهما :

أ. **النفقات العادية:** [1] هي النفقات التي تتصف بالدورية، أي تتكرر سنوياً في موازنة الدولة، وإن اختلف مقدارها من سنة الى سنة أخرى، وتشمل رواتب الموظفين، ونفقات اللوازم والمهمات التي تلزم لتشغيل الجهاز الحكومي، ونفقات شراء الاجهزة والالات، وما تدفعه الدولة سنوياً من اعانات ومساعدات.

---

(1) يسهل تقدير النفقات العادية وذلك بالرجوع الى نفقات السنوات السابقة، وحساب معدلات الزيادة السنوية لها. أما النفقات غير العادية فيصعب تقديرها لانها غير منتظمة ولا تتكرر سنوياً.



شكل رقم (8-1) أنواع التقسيمات العلمية للنفقات العامة

ب. النفقات غير العادية: [1] هي النفقات التي تتصف بعدم دوريتها، وبعدم انتظامها، وبعدم تكرارها في الموازنة العامة سنوياً، وتشمل النفقات الاستثنائية أو الطارئة، كالانفاق على الحروب، وعلى إعانة المنكوبين في حوادث الزلازل والفيضانات، والنفقات الاقتصادية الكبرى، كنفقات المشاريع الانمائية الكبرى كالسدود ونحو ذلك. ولهذا التقسيم علاقة بالمفهوم التقليدي لدور المالية العامة، الذي كان يحصر وظائف الدولة في الوظائف الاساسية (الدفاع، والامن الداخلي، والقضاء)، وتبعاً لذلك، فان نفقاتها (كما كانوا يرون) يجب أن تكون محدودة في الواجبات الاساسية المعهودة إلى الدولة. ونظراً لانتشار أفكار مذهب التدخل الاقتصادي، والتي تستوجب تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فقد أدى ذلك الى زيادة نفقات الدولة. وحيث إن إيرادات الدولة من مصادرها التقليدية (الضرائب والرسوم....) أصبحت غير كافية لتغطية جميع نفقاتها، لذا أصبح من الضروري إيجاد مصادر جديدة للتمويل. وهذا ما دعاهم الى تقسيم النفقات الى نفقات عادية تمول من الايرادات العادية، ونفقات غير عادية، تمول من الايرادات غير العادية، [2] (كالقروض)، وذلك بقصد تبرير الالتجاء الى هذه المصادر التمويلية الجديدة.

2. تقسيم النفقات العامة حسب طبيعتها :

تقسم النفقات العامة حسب طبيعتها الاقتصادية ؛ من حيث آثارها الاقتصادية على الدخل الوطني، الى قسمين رئيسيين هما، نفقات حقيقية، ونفقات تحويلية. وفيما يلي توضيحا لمضمونها.

أ. النفقات الحقيقة : هي تلك النفقات التي تصرف في مقابل حصول الدولة على خدمات، أو سلع، أو رؤوس أموال إنتاجية، كنفقات الرواتب، وأثمان اللوازم والمواد التي تحتاج إليها الأجهزة الحكومية لأغراض تشغيلها،

---

(1) و(2) رفعت المحجوب، المالية العامة – النفقات العامة (القاهرة، دار النهضة العربية، 1969) ص 113.

والنفقات الاستثمارية أو الرأسمالية. وتحصل الدولة عند انفاقها الاموال، على مقابل للانفاق، يتمثل في خدمة، أو سلعة، مما يؤدي الى زيادة في الدخل الوطني.

ب. **النفقات التحويلية** : هي الاعتمادات التي تنفقها الدولة (تدفعها الدولة) دون الحصول على مقابل للنفقات (لا خدمات، ولا سلع، ولا رؤوس أموال)، والنفقات التحويلية هي مجرد تحويل جزء من الدخل الوطني، عن طريق الدولة، من مصادر الإيرادات فيها (إيرادات البترول في الدول البترولية، وإيرادات الضرائب في الدول الأخرى) الى المستفيدين من هذه النفقات، وقد تكون بعض فئات المجتمع، كالفقراء والمحتاجين، الذين يأخذون إعانات من الضمان الاجتماعي، وفي هذه الحالة، فان النفقات هي تحويل لقوة شرائية من الدولة الى تلك الجماعات، مع بقاء الدخل الوطني ثابتاً، لان الدولة لا تحصل على مقابل للتحويلات، والدولة تهدف من وراء ذلك الى توزيع الدخل الوطني بين أفراد المجتمع (في الدول البترولية). أما في الدول الأخرى، التي تعتمد في إيراداتها، بشكل كبير على الضرائب كضريبة الدخل، فان النفقات التحويلية تمثل تحويلاً للدخول من الطبقات الاجتماعية الغنية (التي تدفع الضريبة) الى الطبقات الاجتماعية الفقيرة التي تحصل على الإعانات، وفي مثل هذه الحالة. فان الدولة تستهدف من النفقات التحويلية، الى إعادة توزيع الدخل بين طبقات المجتمع.

وتقسم النفقات التحويلية الى ثلاثة أقسام رئيسية هي :

1. **النفقات التحويلية الإجتماعية** : وتشمل المساعدات والإعانات التي تدفعها الحكومة بواسطة وزارة العمل والشئون الاجتماعية لإعانة الفقراء والمحتاجين لمواجهة أعباء المعيشة، ويشرف على صرف هذه الإعانات في المملكة العربية السعودية مصلحة الضمان الاجتماعي التابعة لوزارة العمل والشئون الاجتماعية، وتتضمن النفقات التحويلية الاجتماعية أيضاً، ما تدفعه الحكومات لموظفيها المتزوجين، إضافة الى وراتبهم الشهرية، لمواجهة الارتفاع في مستوى الأسعار، وهو ما يسمى في بعض البلدان بعلاوة غلاء

المعيشة. وتشمل ايضا اعانات المدارس الاهلية، واعانات الاندية الرياضية والثقافية.

2. **النفقات التحويلية الاقتصادية :** وتشمل الاعانات التي تمنحها الدولة للأفراد أو للمشروعات الخاصة، ويقصد منها تحقيق أهداف اقتصادية، وتشمل الاعانات التي تدفع بقصد تخفيض التكاليف الفعلية لمنتجات المواد الغذائية كالاعانات الزراعية، [1] أو لمستوردي المواد الاساسية (كاعانة المواد الاساسية، كالسكر والأرز...) لكي يتمكن المستهلكون (من الطبقات الفقيرة) من شراء الحاجيات الأساسية، وهذه الاعانة، أشبه ما تكون بالهبة، يستفيد منها كل من يشتري السلع الضرورية. وتشمل أيضا، اعانات تحقيق التوازن [2]، التي تدفع لتغطية عجز المشروعات الخاصة التي تهدف لتقديم خدمات عامة، كالاعانات التي تمنح لشركات الطيران والسكك الحديدية (الخاصة) وهذا النوع من الاعانة لا يتحدد مقدراها مقدماً، بل بعد معرفة نتيجة نشاط المشروع. ومنها الاعانات الرأسمالية التي تمنح بقصد تغطية تكاليف قد تأخذ صورة تقديم مبلغ معين من المال، أو تقديم قرض للمشروع، بدون فائدة، أو بمعدل فائدة منخفض.

3. **النفقات التحويلية المالية :** وتشمل ما تدفعه الحكومة من ميزانيتها العامة سنوياً كفوائد الدين العام.

3. **تقسيم النفقات العامة حسب أغراضها**

تستهدف نفقات الدولة تحقيق أغراض متنوعة، ادارية، واقتصادية، واجتماعية، ومالية، وعسكرية، واستناداً الى ذلك، فانه يمكن تقسيم النفقات العامة حسب هذه الاغراض الى: [3].

---

(1) تدفع المملكة العربية السعودية إعانات متنوعة لتشجيع القطاع الزراعي منها إعانة القمح، وإعانة التمور.

(2) محمد دويدار، مبادئ المالية العامة، (الإسكندرية، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، د. ت) ص70 .

(3) محمد حلمي مراد، مرجع سابق، ص 35.

أ. **نفقات إدراية** : وتشمل الرواتب، والأجور، والمكافآت، والبدلات.

ب. **نفقات إقتصادية** : وتشمل نفقات إقامة المشاريع، ونفقات إعانة المشاريع الاقتصادية، ونفقات خفض أسعار المواد الأساسية.

ج. **نفقات إجتماعية:** وتشمل المساعدات والخدمات الاجتماعية المختلفة من تعليمية، وصحية... ونحو ذلك.

د. **نفقات مالية:** وتشمل أقساط استهلاك الدين العام (قروض الدولة) وفوائده السنوية.

ه. **نفقات عسكرية:** وتشمل نفقات الأجهزة العسكرية في الدولة، ونفقات شراء الأسلحة والتجهيزات العسكرية.

2. التقسيمات الوضعية للنفقات العامة

أ. مفهوم التقسيمات الوضعية للنفقات العامة :

يطلق على التقسيمات الوضعية للنفقات، أحيانا، مسمى تبويب النفقات العامة. وهي تتناول بالبحث تقسيمات النفقات حسب ظهورها، في وثائق موازنات دول العالم. إذ أن كل دولة من دول العالم، ترتب نفقاتها، في وثيقة موازنتها، بطريقة ما، تحكمها اعتبارات عدة، منها الاعتبارات السياسية، أو الإدارية، أو الوظيفية. ومما يجدر ذكره، إن النفقات لا تظهر بشكل أرقام إجمالية، في وثيقة الموازنة العامة، لان ظهورها على شكل أرقام إجمالية، يجعل من الصعب تنفيذها، وممارسة الرقابة على التنفيذ، ولذا أخذت، معظم دول العالم، تقوم بتبويب النفقات في موازناتها بشكل تفصيلي[1]. وتقسم النفقات عادة الى فئات متجانسة، وتعطي كل فئة منها أرقاماً متسلسلة، ويجري تبويب أنواع النفقات، بطريقة ما، بحيث تبين أهمية كل نوع منها، وتسهل مقارنة بعضها بالبعض الآخر. وتتبع كل دولة التبويب الذي تراه مناسباً لأوضاعها.

(1) يستثنى من التفصيل، النفقات السرية، اذ تظهر بشكل اجمالي في وثيقة الموازنة العامة وذلك للمحافظة على سريتها.

ب. أهداف التقسيمات الوضعية للنفقات العامة :

تهدف التقسيمات الوضعية للنفقات العامة الى تحقيق ما يلي : [1]

1. ترتيب نفقات الموازنة العامة بحيث تسهل عملية وضع البرامج والمشاريع.
2. وضع نفقات الموازنة بطريقة تسهل عملية تنفيذها.
3. ترتيب نفقات الموازنة لتخدم أغراض المراقبة، بحيث تسهل عمليات مراجعة النفقات، وتدقيقها من قبل أجهزة الرقابة ومن السلطة التشريعية.
4. تنظيم نفقات الموازنة بأسلوب يساعد عملية دراسة وتحليل الاثار الاقتصادية للنشاطات الحكومية المختلفة.
5. تنسيق النفقات العامة، بصورة منطقية وعملية، تسهّل إعداد إحصائيات، ورسوم بيانية، وتوضح محتويات الموازنة العامة.

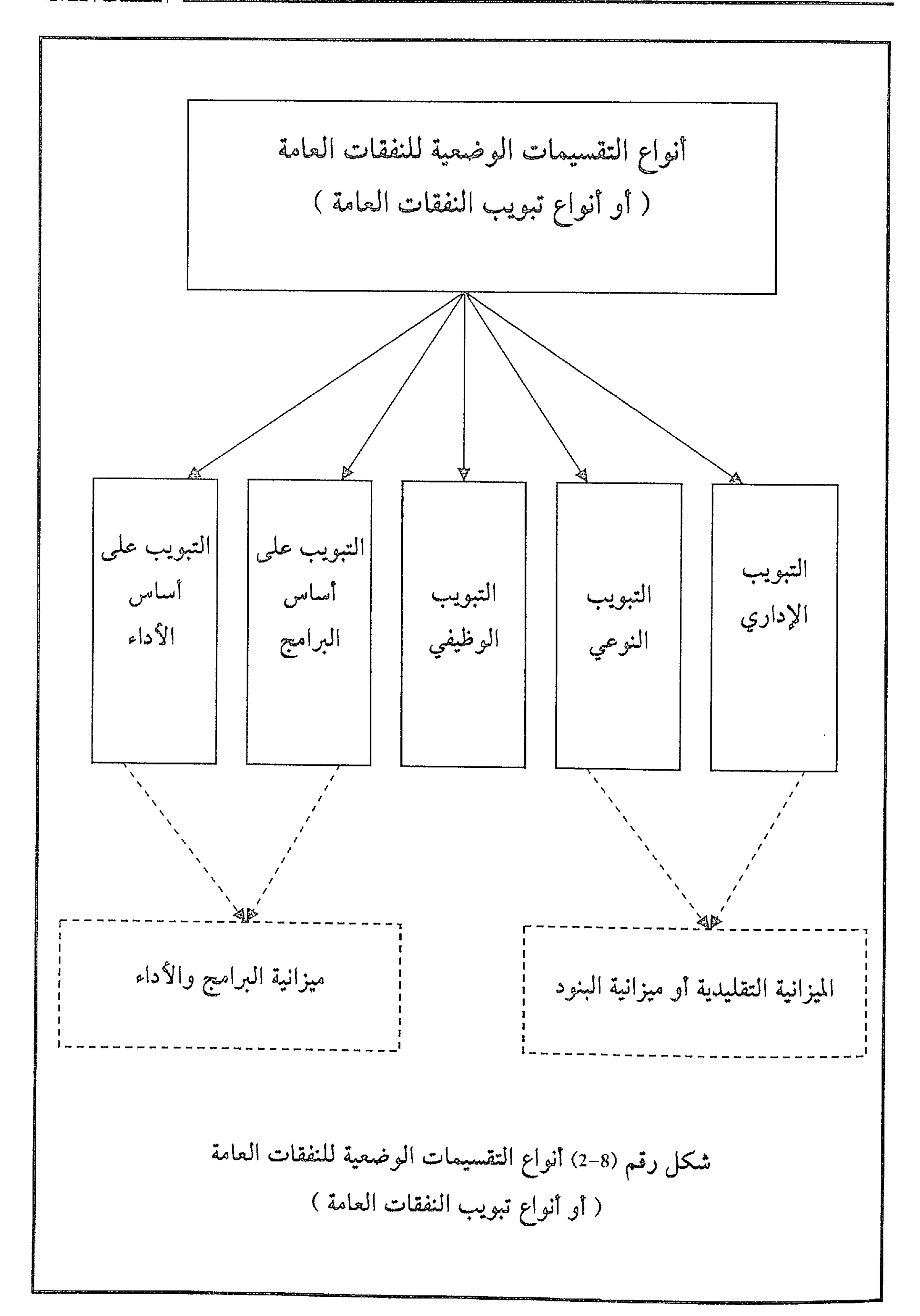
ج. أنواع التقسيمات الوضعية للنفقات العامة :

توجد عدة أنواع للتقسيمات الوضعية للنفقات العامة، في موازنات دول العالم، ويطلق عليها تبويب النفقات العامة، (انظر شكل رقم «8-2»)، وأهمها ما يلي:

1. التبويب الإداري.
2. التبويب النوعي.
3. التبويب الوظيفي.
4. التبويب على أساس البرامج.
5. التبويب على أساس الأداء.

وسنقدم فيما يلي شرحاً موجزاً لهذه التبويبات.

(1) رياض الشيخ، المالية العامة، (القاهرة، دار النهضة العربية 1969) ص 236-237



شكل رقم (2-8) أنواع التقسيمات الوضعية للنفقات العامة
(أو أنواع تبويب النفقات العامة)

1. التبويب الاداري:[1]

ويطلق عليه، احيانا، مسمى التبويب التنظيمي، أو التبويب وفق الوحدات التنظيمية، ويقصد بالتبويب الاداري للنفقات العامة تقسيمها (النفقات العامة)، حسب الأجهزة (الوحدات) الادارية التي يتكون منها الهيكل (الكيان) التنظيمي للدولة، والتي تشرف على النشاط الاداري والاقتصادي في البلاد، كالوزارات، والمصالح، والمؤسسات، والاجهزة الحكومية الاخرى (كافة). وبموجب هذا التبويب فانه يخصص لكل وزارة، أو مصلحة، (أو جهاز) فصل، أو فرع، خاص بها في وثيقة الموازنة العامة، وتدرج النفقات الادارية والمشاريع التي ستنفذها تلك الوزارة أو المصلحة في الفصل أو الفرع المخصص لها. وبوجه عام، فان النفقات العامة تظهر في وثيقة الموازنة العامة، حسب هذا التبويب، موزعة على الوزارات، والمصالح الحكومية التي تقوم بتنفيذ سياسة وبرامج الدولة في مختلف المجالات. فبرامج، ومشاريع، ونفقات الخدمات الصحية، التي تقوم بتنفيذها والاشراف عليها وزارة الصحة، تدرج ضمن فصل وزارة الصحة.

ويعتبر هذا التبويب ذو أهمية كبيرة لغايات تنفيذ الموازنة العامة. فبعد اعتماد الموازنة، تقوم الوزارة أو المصلحة المختصة بطلب الاعتمادات المرصودة لها في الموازنة وتبدأ بالتنفيذ، وذلك بانفاق الاعتمادات على برامجها ومشاريعها المختلفة. كما ان هذا التبويب، من شأنه ان يساعد على تحديد مسئولية استخدام الايرادات العامة (الاموال العامة)، وتعتبر هذه المسئولية اساساً لفرض الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، فالاجهزة الادارية تلتزم بالصرف في حدود الاعتمادات المرصودة لها، ولا تتجاوزها، فتتحقق بذلك الرقابة على الموازنة لعامة.

---

(1) Classification by Organizational Units

يجدر التنويه إلى أن اختلاف المسميات باللغة العربية يرجع الى اختلاف الترجمات العربية للمسميات باللغة الانجليزية، ومن الامثلة على ذلك اختلاف مسميات التبويب الاداري، والذي يقابله بالانجليزية الاسم المذكور اعلاه. انظر

G. Morri. modernizing Government Budget Administration
(Chicago AID. 1962) P. 46

ومن الملاحظ أن هذا التبويب موجود في موازنة المملكة العربية السعودية، فهي مقسمة الى فصول، وفروع، حسب التبويب الاداري. فقد خصص فصل لكل وزارة، وفرع للمصلحة، أو للاجهزة التي تتبع الوزارة، ومن أمثلة ذلك ما يلي :

فصل 1- الدواوين الملكية.

فصل 2- رئاسة مجلس الوزراء.

فصل 14- وزارة الخارجية.

فصل 16- وزارة الداخلية.

فرع 1- الديوان العام.

فرع 2- الأمن العام.

فرع 3- الدفاع المدني.

فرع 10- الجوازات والأحوال المدنية.

فرع 12- إمارة الرياض.

فرع 25- إمارة نجران.

2. **التبويب النوعي :** [1]

ويطلق عليه، أحيانا، مسمى التبويب وفقاً لطبيعة أنواع الاعتمادات، أو وفقاً لاغراض الانفاق[2] وحسب هذا التبويب، تقسم الاعتمادات داخل كل فصل، أو فرع، وفقاً لطبيعة النفقة، كاعتمادات الرواتب، واعتمادات المصاريف الادارية والتشغيل والصيانة، والمشاريع. ويوضح هذا التبويب، ما تنفقه الدولة، واجهزتها الادارية، على السلع، والخدمات اللازمة لتأدية اعمالها. ويطلق عليه، ايضاً، اسم «الموازنة التقليدية»، أو « موازنة البنود »، حيث يكون التركيز فيها على بيان مختلف الخدمات والمواد التي تشتريها الحكومة للقيام بأعمالها، فتذكر بالتفصيل في بنود الموازنة

(1) Classification by Objrct of Expenditure

للحصول على معلومات عن التبويب النوعي انظر :

(2) Jesse Burkhead , OP. Cit , PP. 127 -131.

أنواع الخدمات التي تحصل عليها الحكومة، كرواتب الموظفين، وأجور العمال، والمكافآت، والبدلات، والمصاريف السفرية والنقل الشخصي، وغير ذلك من أنواع النفقات.

ويحقق هذا التبويب عدة أمراض، منها أنه يساعد في التعرف على توزيع النفقات طبقاً لطبيعتها، فبواسطته يمكن معرفة ما خصصته الدولة للانفاق على الرواتب، واللوازم والمعدات، والتشغيل والصيانة، وعلى المشاريع كما أنه يساعد في إحكام الرقابة على الانفاق في الوزارات والمصالح الحكومية وتكون الرقابة فيها، غالبا، على الناحية الحسابية، للتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات المرصودة في البند، عند الانفاق، ومن أن اللوازم والاجهزة والمعدات المدرجة قد اشتريت فعلاً، بدون الاخذ بعين الاعتبار. الاهداف والغايات التي اشتريت من اجلها.

ويعتبر التبويب الاداري، والتبويب النوعي، من أكثر أنواع التبويبات انتشاراً في دول العالم، اذ لا تخلو من وجودهما موازنة من موازنات دول العالم المتقدمة والنامية. ويجدر التنويه، ان هذا التبويب (التبويب النوعي) موجود في موازنة المملكة العربية السعودية، ويعتبر مكملاً للتبويب الإداري، ومفصلا له. فكل فصل، أو فرع، في وثيقة الموازنة العامة للمملكة، مقسم الى أبواب، والأبواب مقسمة الى بنود، تتضمن تفاصيل أوجه الإنفاق. ويوضح المثال المذكور أدناه التبويب النوعي، فهو يبين الأبواب، والبنود، (والاعتمادات المرصودة) لوزارة الخارجية (في موازنة المملكة العربية السعودية).

فصل 14 : وزارة الخارجية:

الباب 1- الرواتب والأجور والمكافآت والبدلات:

101- رواتب المدنيين	ريال
102- بدلات المدنيين	.....
103- رواتب العسكريين	.....
104- بدلات العسكريين	.....
105- رواتب مقطوعة	.....
106- أجور العمال	.....

الباب 2- لوازم واجهزة واثاث :

201- مستلزمات مكتبية ومطبوعات وتصوير .....

202- كتب مدرسية ومستلزمات تعليمية .....

(وتذكر التفاصيل هكذا لبقية الابواب والبنود لوزارة الخارجية).

3. التبويب الوظيفي :[1]

يبين التبويب الوظيفي كيفية توزيع النفقات العامة حسب الوظائف، أو الخدمات، أو المهام التي تقوم بها الدولة (كما هو موضح في الجدول رقم « 8-1») وتجمع في هذا التبويب النفقات المتشابهة، تحت عنوان واحد، حسب الوظيفة أو الخدمة التي تؤديها الدولة للمواطنين، بغض النظر عن الوزارات والمصالح التي تقوم بتقديم تلك الخدمة، ولهذا فمن الممكن، حسب التبويب الوظيفي، أن تشترك عدة وزارات، أو مصالح، في أداء وظيفة أو خدمة واحدة. ففي مجال خدمات التنمية الاجتماعية والرئاسية العامة لرعاية الشباب ووزارة الإعلام والصحة ووزارة الصحة (وعند عرض خدمات التنمية الاجتماعية مثلاً)، حسب التبويب الوظيفي، فانه يظهر أولاً إجمالي ما تنفقه الدولة على الخدمات الاجتماعية، ويلي ذلك توزيع النفقات حسب الجهات، والوزارات والمصالح التي تقوم بتلك الوظيفة).

ويخدم هذا، التبويب، أغراضاً متعددة، فهو يفيد من الناحية الإعلامية وذلك بتقديم المعلومات للمواطنين عن مختلف أوجه النفقات العامة، وأنواع الخدمات التي تقدمها الدولة للمواطنين، ونسبة ما خصص لها في الموازنة العامة، (ولذا يظهر في المذكرة التفسيرية أو في بيان وزارة المالية الذي ينشر عند صدور الموازنة العامة، على الوظائف المناطة بها، حسب الأولويات التي تراها مناسبة. (كإعطاء التعليم مثلاً، أولوية عالية، وتليه الخدمات الصحية فالاقتصادية وهكذا)، كما يساعد على إجراء المقارنة، بين ما ينفق على الوظائف العامة للدولة من سنة لأخرى (كإجراء مقارنة بين نفقات التعليم، ونفقات الصحة، خلال خمس سنوات).[2]

---

(1) Functional Classification

(2) Jesse Burkhead OP. Cit , PP. 113 -114

ويتفق هذا التبويب، مع تقسيم القطاعات الوظيفية في الخطة العامة للدولة (خطة التنمية)، مما يفيد ربط الموازنة العامة بالخطة. وطبقا لهذا النوع من التبويب، فان النفقات في الموازنة العامة للمملكة العربية السعودية (مثلاً) تقسم الى قطاعات وظيفية من أهمها، قطاع تنمية الموارد البشرية، وقطاع الصحة والتنمية الاجتماعية، وقطاع النقل والمواصلات، وقطاع تنمية الموارد الاقتصادية، وقطاع تنمية تجهيزات البنية الأساسية، وقطاع الخدمات البلدية، وقطاع الدفاع والأمن، والقطاعات الأخرى.

أما عن كيفية ظهور التبويب الوظيفي فيكون على شكل جدول اجمالي يبين القطاعات الرئيسية والاعتمادات المخصصة لها (جدول رقم 8-1) ثم يتبع بجداول تفصيلية لكل منها (جدول رقم 8-2)، كما يوضح باشكال بيانية تبين القطاعات والاعتمادات المرصودة لها، والنسب المئوية لها (شكل رقم 8-3).

جدول رقم (8-1)

اعتمادات الميزانية العامة للمملكة العربية السعودية

للسنة المالية 1407/ 1408 هـ (موزعة وظيفياً حسب القطاعات

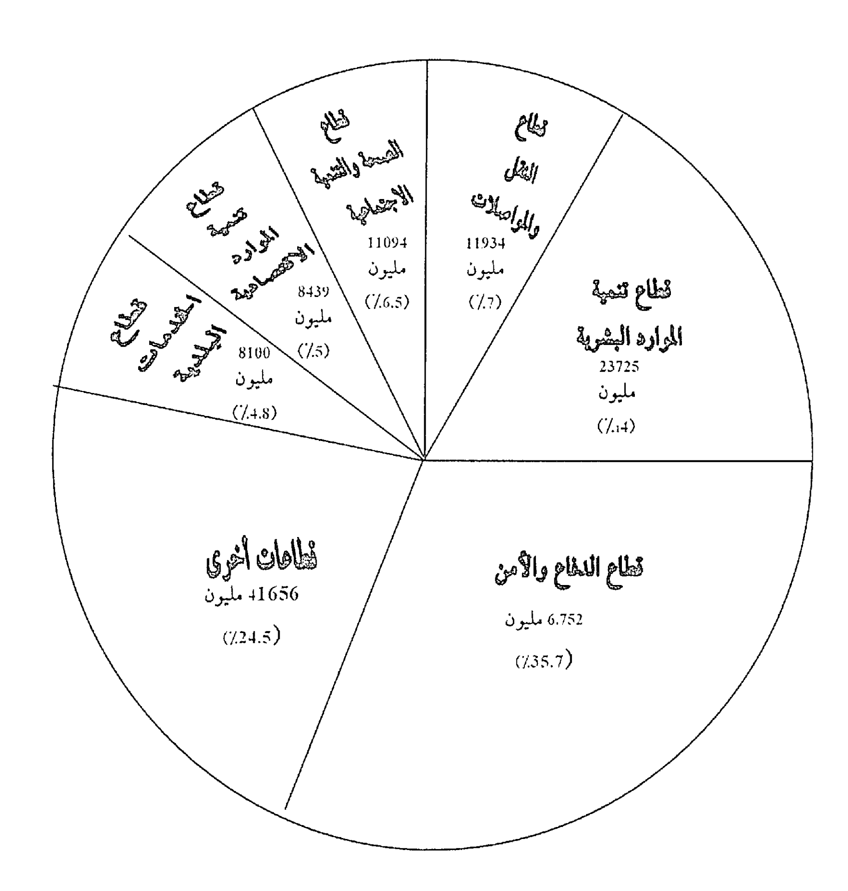
القطاعات الرئيسية	الاعتمادات (مليون ريال)	النسبة المئوية
تنمية الموارد البشرية	23725	٪14
النقل والمواصلات	11934	٪7
الصحة والتنمية الاجتماعية	11094	٪6.5
تنمية الموارد الاقتصادية	8439	٪5
الخدمات البلدية	8100	٪4.8
التجهيزات الاساسية	4300	٪2.5
الدفاع والامن	60752	٪35.7
قطاعات اخرى	41656	٪24.5
المجموع	170000	٪100

المصدر : التقرير السنوي لمؤسسة النقد العربي السعودي لعام 1406هـ (1984م).

جدول رقم (8-2)

الاعتمادات التفصيلية لقطاعي الصحة والتنمية الاجتماعية، والنقل والمواصلات، في ميزانية المملكة العربية السعودية للسنة المالية 1407/ 1408 هـ

القطاع الرئيسي	الاعتمادات الإجمالية (مليون ريال)	الجهات المكونة للقطاع	الاعتمادات التفصيلية (مليون ريال)
1- قطاع الصحة والتنمية الاجتماعية	....		....
	....	وزارة الصحة	....
	....	وزارة العمل والشئون الاجتماعية	....
	....	الرئاسة العامة لرعاية الشباب	....
	....	وزارة الاعلام	....
2- قطاع النقل والمواصلات			
	....	وزارة المواصلات	....
	....	وزارة البرق والبريد والهاتف	....
	....	مصلحة الطيران المدني	....
	....	المؤسسة العامة للخطوط الجوية السعودية	....
	....	المؤسسة العامة للموانئ	....
	....	المؤسسة العامة للسكة الحديد	....



شكل رقم (8-3) اعتمادات الموازنة العامة للمملكة العربية السعودية للسنة المالية 1407/ 1408 هـ (موزعة حسب القطاعات).

4. التبويب على اساس البرامج: [1]

يهتم هذا التبويب ببيان البرامج والمشاريع التي تقوم بتنفيذها، أو الاشراف عليها، الوزارات والمصالح الحكومية المختلفة. ويكون للاجهزة التي تطبق هذا النوع من التبويب، عادة، خطة متوسطة الاجل (5 سنوات)، ويصار الى توزيع البرامج والمشاريع على المدة الزمنية المحددة في الخطة. وعلى ضوء ذلك، تظهر البرامج والمشاريع في وثيقة الموازنة السنوية لها، وتقسم البرامج الى مشاريع، وترصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرامج والمشاريع في وثيقة الموازنة العامة للدولة، في

(1) Program Classification

الصفحات المخصصة لها، وتوزع الاعتمادات على بنود الانفاق التي تتضمن عادة الرواتب، والاجهزة والالات، وتكاليف اقامة الابنية والمشاريع، ونحو ذلك.

ومن مميزات هذا التبويب انه يبين النشاطات، والبرامج، والمشاريع، المختلفة التي تنفذها كل وزارة أو مصلحة، وتكاليفها. والى جانب ذلك، فانه يحقق رقابة أفضل، مقارنة بالتبويبات الأخرى (التبويب الإداري والنوعي – الموازنة التقليدية) لأنه لا يقتصر على الناحية الحسابية للتأكد من عدم تجاوز الاعتمادات فحسب، وانما يقدم بيانات، وإحصائيات، ومعلومات إضافية عن البرامج والمشاريع التي أنجزت، والتي لا تزال تحت التنفيذ، الأمر الذي يساعد على متابعة تنفيذ البرامج والمشاريع، وقياس مدى كفاءة وفعالية الأجهزة الحكومية في انجازها، والتقليل من الاسراف والتبذير، ومنع التكرار والازدواجية في الاعمال والمشاريع الحكومية، والاستفادة من الامكانيات البشرية (الموظفين) الى اكبر درجة ممكنة، وتقديم الاحصائيات والبيانات اللازمة لخدمة الاغراض الاقتصادية والاجتماعية في البلاد.

(ونظراً لما لهذا التبويب من أهمية، فقد تم عرض مكوناته بالتفصيل ضمن بحث موازنة البرامج في الفصل السابع).

5. **التبويب على أساس الأداء (الإنجاز):[1]**

يؤكد هذا التبويب على الأهداف، والغايات، التي ترصد من أجلها الاعتمادات المالية، وتكاليف البرامج والمشاريع المقترحة للوصول الى تلك الاهداف، وعدد وحدات الأداء التي أنجزت، أو ستنجز، من كل برنامج أو مشروع في وقت محدد، وتكاليف إنجاز كل وحدة. مثال ذلك، بيان عدد أشجار النخيل، التي زرعت، أو التي ستزرع، في برنامج لمضاعفة أشجار النخيل لوزارة الزراعة، أو عدد الكيلو مترات التي عبدت أو ستعبد في برنامج لتعبيد (سفلتة) الطرق لوزارة المواصلات، وعدد الأشخاص المستفيدين من خدمات احد برامج وزارة الصحة.

ويوضح هذا التبويب، تقسيم البرامج والمشاريع الى وحدات أداء (عمل) صغيرة متشابهة، يؤدي القيام بها، أو تنفيذها، الى الوصول للأهداف المرجوة من البرنامج أو

(1) Performance Classification

المشروع، ولذا يرتبط هذا التبويب، مع التبويب السابق (التبويب على أساس البرامج)، ويطلق عليهما معاً موازنة البرامج والأداء (أحياناً) ويقوم بالإشراف، على تنفيذ المشاريع، عادة، الوحدات الإدارية المتوسطة والدنيا، في الوزارة (أو المصلحة المشرفة على التنفيذ) الأمر الذي يتطلب وجود جهاز إشراف ورقابة فعال، لكي يراقب تنفيذ البرامج والمشاريع، ويقدم تقارير شهرية وسنوية عن عدد وحدات الأداء المنجزة، والمقرر انجازها، الى الإدارة العليا (الجهات العليا المختصة)، لمعرفة ما قد تم انجازه، ومقدار التكاليف على أساس الوحدة، والصعوبات والعقبات في الوقت المناسب.

(ونظراً لما لهذا التبويب من أهمية، فقد تم شرحه بالتفصيل ضمن بحث موازنة الأداء في الفصل السابع).

ج. قواعد توزيع النفقات العامة

تعتبر عملية توزيع الإمكانيات المالية المتوفرة لدى الدولة، على نشاطات وأجهزة الدولة المختلفة، من أصعب الأعمال، وأكثرها حساسية. والسبب في ذلك، يعود الى ندرة الموارد، وقصورها عن تلبية جميع احتياجات الدولة والمواطنين، والى اختلاف الاعتبارات التي تراعى عند توزيع النفقات العامة. فبالاضافة الى الاعتبارات الاقتصادية، فان للاعتبارات السياسية، والاجتماعية، وزنا كبيراً في هذا المجال.

ونظراً لأهمية هذا الموضوع، فقد عكف المفكرون الاقتصاديون، على وضع القواعد التي يمكن الاسترشاد بها، عند توزيع النفقات العامة، حتى يكون الانفاق رشيداً، ويعود بالخير والنفع على جميع أفراد المجتمع.

وسنعرض في هذا القسم، أهم الاعتبارات والقواعد التي وضعها المفكرون، لتكون مرشداً عند توزيع النفقات العامة، ومن أهم تلك الاعتبارات والقواعد ما يلي:

1. النظرة الشاملة الى جميع وجوه الانفاق.
2. مراعاة العدالة في توزيع المنافع الناتجة عن الانفاق العام.
3. الاقتصاد في الانفاق العام.
4. تحديد أولوية وجوه الانفاق.

5. تحقيق اكبر قدر من المنفعة للمجتمع.

وسنقدم فيما يلي شرحاً موجزاً لها.

1. **النظرة الشاملة الى جميع وجوه الانفاق :**

إن كثرة وجوه الإنفاق، المطلوبة من الدولة، في العصر الحاضر، تقتضي من المسئولين عن توزيع النفقات العامة، أن ينظروا إلى جميع مطالب الإنفاق نظرة شاملة، وان يوازنوا بينها موازنة عادلة، لأجل تحديد الوجوه التي ستوزع الدولة عليها إمكانياتها المالية. وليس من الحكمة، أن يبت المسئولون في الدولة، بسرعة في مطلب واحد، عندما يعرض عليهم، على أساس ان نفعة واضح، دون الاخذ بعين الاعتبار، المطالب الاخرى، التي قد يكون بينها ما هو اكثر نفعاً منه.

2. **مراعاة العدالة في توزيع المنافع الناتجة عن الانفاق العام:** [1]

يتوجب على الدولة أن تراعي العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة، فلا تحابي طبقة أو فئة من طبقات أو فئات المجتمع، على حساب الطبقات، أو الفئات الاخرى. ولا تميز منطقة على المناطق الاخرى. ولا يقصد من ذلك ان يتساوى نصيب كل طبقات أو فئات المجتمع، أو مناطق الدولة، في النفقات العامة. فقد لا تتحقق العدالة مع المساواة (أحياناً)، اذ من المعروف ان طبقات المجتمع الفقيرة هي في حاجة ماسة الى خدمات الدولة ومعونتها، وهناك مناطق في الدولة قد تكون في حالة تأخر وتخلف شديد، تستوجب زيادة الإنفاق عليها، لأجل النهوض بها، لكي تساير ركب النهضة والتقدم في المناطق الأخرى.

3. **الاقتصاد في الانفاق العام وتجنب الاسراف والتبذير :**

يجب على الدولة صرف النفقات العامة فيما يعود بالخير والنفع على المواطنين، والابتعاد عن الإسراف والتبذير. لان التبذير يبدد الثروة العامة، ويضعف ثقة المواطنين بالدولة، ويجعلهم يتهربون من دفع الضرائب. ومن أوجه الإسراف والتبذير شراء الأجهزة، والآلات، الأثاث، والسيارات، للمصالح الحكومية، بأسعار عاليه.

---

(1) محمد وديع بدوي، دراسات في المالية العامة، (القاهرة، دار المعارف، 1966)، ص 78

واستئجار المباني للمصالح الحكومية بإيجارات مرتفعة أعلى من الأسعار العادية، ووجود الإسراف والتبذير في الأموال العامة، يستوجب فرض رقابة محكمة على الإنفاق للمحافظة عليها (الأموال العامة).

4. تحديد أولوية وجوه الإنفاق :

إن من الواضح ان جميع أوجه الإنفاق ليست على درجة واحدة من الأهمية، فهناك من المشاريع، ومن وجوه الإنفاق، ما يستوجب تقديمه على غيره، الا ان الصعوبة تكمن في وجود المعيار الذي يمكن بموجبه تفضيل مشروع على آخر، أو جهاز حكومي على آخر.

وقد حاول علماء المالية العامة ان يقدموا بعض المعايير التي تساعد في ترتيب النفقات حسب أولويتها، كى تسهل مهمة الدولة، في توزيع نفقاتها على المرافق المختلفة، ومن هذه المعايير ما يلي :

أ. ترتيب المرافق حسب ضرورتها.

ب. ترتيب المرافق حسب نشأتها التاريخية.

ج. ترتيب المرافق حسب طبيعتها.

د. المفاضلة حسب ظروف كل دولة.

ه. تحقيق اكبر قدر من المنفعة للمجتمع.

ونقدم فيما يلي شرحا موجزا لها.

أ. ترتيب المرافق حسب ضرورتها :

يرى العالم الالماني روشر (W. Roscher) أن تفاضل الدولة بين النفقات العامة، حسب الطريقة التي يفاضل بها الفرد العادي بين نفقاته الخاصة. وحيث إن الفرد ينفق اولا على الضروري، ثم على النافع، وأخيراً على الكماليات. فان على الدولة ان تبدأ اولا بالمرافق الضرورية، ثم بالمرافق النافعة، وأخيراً بالمرافق الكمالية. وينتقد هذا الرأي، على أساس ان صاحبه لم يوضح أي المرافق يعتبر ضرورياً، وأيها يعتبر نافعاً أو كمالياً، فهو قد اكتفى بالوقوف عند العموميات، ولم يتجاوز ذلك الى

التفاصيل (ولذا فان هذا الرأي، لا يحل المشكلة، اذ يبقى أمر ترتيب النفقات العامة حسب التقديرات الشخصية المتغيرة).

ب. ترتيب المرافق حسب نشأتها التاريخية:[1]

حاول الاقتصادي الانجليزي باستبل (C.F. Bastable) أن يكون أكثر وضوحاً من روشر فيما يختص بترتيب المرافق، فقد تصور أن أهمية المرافق مرتبطة بأقدميتها، فالمرافق التي تولتها الدولة أولاً، لابد وأن تكون أكثر اهمية من المرافق التي تولتها فيما بعد، ولذا فقد رأى أن ترتيب المرافق حسب نشأتها التاريخية مطابق لأهميتها، وعلى هذا الأساس رتب المرافق العامة على النحو الآتي :

1. مرفق الدفاع.
2. مرفق العدل الشرطة
3. مرفق الرقابة الإدارية على نشاط الأفراد (مراقبة بيع المواد الغذائية – حماية المستهلك، وتنظيم المرور في الطرق... وغيرها).
4. مرفق التعليم.
5. مرفق تنمية الاقتصاد الوطني.

ويؤخذ على هذا الترتيب اعتماده على الترتيب الذي وضعه قادة وساسة الأمم في مختلف العصور، حيث إنه لا يخلو من التقديرات الشخصية. اذ ان من الواضح، في العصر الحاضر، ان ظروف الدولة هي التي تحدد أولوية وجوه الانفاق فالتنمية الاقتصادية في الدول النامية ليست في آخر قائمة الاولويات (كما وردت في هذا الترتيب)، ولكنها قد تقفز الى أول القائمة حيث ان الكثير من الدول النامية تنفق على مشاريع التنمية، اكثر مما تنفق على مرفق الدفاع.

ج. ترتيب المرافق حسب طبيعتها :[2]

يرى الاقتصادي الامريكي آدمز (H.C. Adams) ان تكون المفاضلة بين المرافق على أساس طبيعة هذه المرافق، وقد قسم المرافق الى ثلاث فئات هي :[3]

(1) (2) (3) محمد حلمي مراد، مرجع سابق ص 119

1. **المرافق الدفاعية** : وتشمل الجيش (للدفاع الخارجي)، والشرطة والمحاكم (للدفاع الداخلى)، ومرفق الصحة العامة (للدفاع ضد الامراض).
2. **المرافق الاصلاحية أو التعميرية** : ويقصد بها المرافق التي ترمي الدولة بتوليها الى رفع مستوى الجماعة، كمرفق التعليم، وتنمية الثروة الوطنية.
3. **المرافق التجارية** : وتشمل المرافق التي تؤدي الدولة من خلالها خدمات للافراد، دون حاجة الى استخدام قوة الدولة الجبرية، كمرفق البريد والمواصلات.

د. المفاضلة حسب ظروف كل دولة (1)

لقد اصبح من الواضح لدى علماء المالية العامة أن من الصعب وضع قواعد للمفاضلة بين النفقات العامة، ولترتيبها، يكون صالحاً لجميع الدول في كل مكان وزمان. فالقواعد الثلاث، التي ذكرت سابقاً، قد لا تتفق مع ظروف كل دولة. وان المفاضلة بين أوجه الانفاق هي التي تقوم على اساس الاستجابة للمصلحة العامة (مصلحة الدولة وغالبية المواطنين) حسبما تفرضه ظروف كل دولة.

فقد تقضي ظروف دولة من الدول، في وقت معين (عندما تكون مهددة بالغزو من الخارج، أو تكون بعض أراضيها محتلة) ان تضع مرفق الدفاع في المقام الأول، في حين نجد أن دولة أخرى محايدة (كسويسرا) لا تضع مرفق الدفاع في المقام الأول. وبالنسبة للدول النامية، حيث تشتد الرغبة لتحقيق التنمية الاقتصادية، تعطي الاولوية في الانفاق لمشاريع التنمية. وتعطي دول اخرى، تشكو من ارتفاع نسبة الامية بين مواطنيها، مرفق التعليم اهتماماً كبيراً، كما أن الدول التي تنتشر فيها الامراض الوبائية، فانها تعطي مرفق الصحة اولوية في الانفاق، وهكذا، فإن اولوية الانفاق، تختلف من دولة الى اخرى، حسبما تقتضيه مصلحة المواطنين، في الحاضر، وفي المستقبل.

---

(1) محمد حلمي مراد، مرجع سابق ص 119

٥. تحقيق اكبر قدر من المنفعة للمجتمع :

يتم توزيع النفقات، بموجب هذه القاعدة، على أساس المبادئ الاقتصادية التي تستوجب تحقيق أقصى المنافع، بأقل قدر ممكن من النفقات. ولذا فان تبرير النفقة العامة يكون بمقدار المنافع العامة التي تترتب عنها بالنسبة للمجتمع. واذا لم تكن ثمة منافع عامة، تعود على الأفراد، من جراء صرف النفقة في مجال معين، فان الدولة، لاتكون على الإطلاق مبررة في تدخلها في الإنفاق على هذا المجال [1] وقد بين الاقتصاديان (دالتون وبيجو) إن الإنفاق الأمثل يتحقق عندما توزع الدولة نفقاتها بطريقة تحقق أقصى نفع بالنسبة للمجتمع، ويتم ذلك عندما يتم التساوي بين المنافع الحدية (منفعة الوحدة الأخيرة من وحدات الإنفاق العام) من الإنفاق على الوجه (أ) على سبيل المثال، مع المنفعة الحدية للوجه (ب) وهكذا، أي أن تحدد الدولة قيمة الاعتمادات الخاصة بكل وجه من أوجه الإنفاق، بحيث تكون المنفعة الحدية التي يحصل عليها المواطنون لكل وجه، مساوية للمنفعة الحدية التي يحصلون عليها من سائر الأوجه الأخرى للإنفاق. [2]

وتطبيق هذه القاعدة، لا يتطلب إنفاق مبالغ متساوية على الأوجه المختلفة للإنفاق، أو الاتجاه الى إشباع بعض الحاجات العامة مع إغفال حاجات أخرى، [3] بل بتعين على الدولة أن تنظر الى جميع مطالب الإنفاق للمجتمع نظرة عادلة، وبعبارة أخرى، أن تتوفر لدى الدولة خطة للإنفاق مرتبة وفق أهمية المشروعات، وأن تكون الخطة مبنية على أسس موضوعية ويبدو من السهل تطبيق هذه القاعدة (المنفعة القصوى) بالنسبة لأنواع النفقات التي تصرف على إنتاج السلع، والخدمات، القابلة للتجزئة والتي يمكن بيعها للأفراد، كالكهرباء، حيث يتحدد حجم النفقات هنا، بالطلب الذي يمارسه الأفراد، أما النفقات العامة الأخرى، مثل النفقات التحويلية (الإعانات)، ونفقات القضاء (المحاكم)، ونفقات إعادة التوازن الاقتصادي

(1) عادل أحمد حشيش، مرجع سابق، ص 79

(2) رفعت المحجوب، مرجع سابق، ص 61

(3) محمد حلمي مراد، مرجع سابق، ص 121

والاجتماعي، فيصعب، بدرجة كبيرة، قياس المنفعة العامة الجماعية المترتبة عليها، وبالتالي يصعب تطبيق هذه القاعدة بشأنها.

ومن المسلم به، أن اختيار أوجه الانفاق العام وتقدير المبالغ لها، يتم بموجب قرارت سياسية، يتخذها الساسة، ورجال الحكم، بناء على مسؤلياتهم السياسية، ومن ثم، فان المعايير الاقتصادية، تمثل في الواقع، مجرد توجيهات للانفاق العام، في مختلف المجالات.

د. معايير المفاضلة بين المشاريع العامة

لكي تكون القرارات رشيدة، بالنسبة للمشاريع الحكومية المراد تنفيذها، فان الامر يتطلب اجراء دراسات تحليلية، ومفاضلات بين المشاريع، قبل اتخاذ القرارات بخصوص تنفيذها. وقد وضع علماء الاقتصاد، العديد من المعايير، التي يمكن الاستراشاد بها في تقييم المشاريع (العامة)، والمفاضلة فيما بينها، لتقرير ايها اكثر نفعاً للمجتمع، وايها أكثر ملاءمة لظروف البلاد، ومن تلك المعايير ما يلي :

1. تحليل التكلفة – الفعالية.
2. تحليل التكلفة – العائد.
3. كثافة استخدام عنصر من عناصر الإنتاج.
4. حجم المشروع.
5. العائد الاجتماعي للمشروع.

وسنقدم في ما يلي شرحاً لهذه المعايير.

1. تحليل التكلفة – الفعالية : [1]

هي طريقة لتقييم البدائل المختلفة (المشاريع البديلة) المتوفرة للوصول الى الهدف، ويبين التحليل، حسب هذه الطريقة، البديل الأفضل للوصول الى الهدف، بأقل التكاليف. أو البديل الأفضل لتحقيق أكبر الفوائد (النتائج) من انفاق مبلغ محدد من المال.[2]

---

(1) Cost – Effectiveness Analysis.
(2) David Ott and Attiat Ott , OP. Cit , P , 134

وباستخدام طريقة تحليل التكلفة – الفعالية يتبين لمقرري السياسة، ومتخذي القرارات، البديل الأفضل (المشروع الأفضل) من بين البدائل المقترحة للوصول الى الهدف المأمول، وبأقل تكلفة ممكنة , وحسب طريقة تحليل التكلفة – الفعالية، فان ما ينفق (المدخلات – Inputs) يكون على شكل نقود (ويعبر عنه بالريالات مثلا)، ولكن الجانب الاخر، هو الناتج أو العائد (المخرجات – Outputs) لا يكون على شكل نقدي، ويصعب أحياناً تقيمه بالنقود. فقد يكون الناتج (أو العائد) عدد الاطفال الذين يستفيدون من برنامج للتعليم، أو عدد الارواح التي ستنقذ من الموت (الهلاك) نتيجة تنفيذ برنامج للدفاع المدني (لمكافحة الحرائق).

مثال توضيحي :

لتوضيح فكرة طريقة تحليل التكلفة – الفعالية، فاننا سنأخذ المثال التالي :

نفرض أن مدينة ما تود أن تنفذ برنامجا للوقاية من الحرائق، وبعد اجراء الدراسات اللازمة لذلك، اتضحت أمامها البدائل والنتائج، كما هي موضحة في الجدول التالي رقم (8-3) .

جدول رقم (8-3)

مثال توضيحي لمعيار تحليل التكلفة الى الفعالية

البديل	التكلفة السنوية (ريال)	معدل الخسارة السنوية في الممتلكات بسبب الحرائق (ريال)	الخسارة في الأفراد
- عدم وجود برنامج	صفر	20.000.000	5 أفراد
- البديل (أ)	1.000.000	10.000.000	3 أفراد
- البديل (ب)	10.000.000	2.500.000	3/4 (3 أفراد كل 4 سنوات)
- البديل (ج)	18.000.000	1.500.000	1/2 (فرد كل سنتين)

من الجدول رقم (8-3) نستطيع الحصول على الجدول التالي الذي يتضمن الفروقات بين البدائل.

فرق التغير من بديل	التغير في التكلفة	الخسارة في الممتلكات	الخسارة في الافراد التي
إلى بديل آخر	(ريال)	التي منعت (ريال)	التي منعت
من الصفر الى (أ)	1.000.000	10.000.000	2 (فردان)
من (أ) الى (ب)	4.000.000	5.000.000	2 (فردان)
من (ب) الى (ج)	5.000.000	2.500.000	4/1 (فرد كل 4 سنوات)
من (ج) الى (د)	8.000.000	1.000.000	4/1 (فرد كل 4 سنوات)

ومن دراستنا للجدولين، المذكورين سابقاً، واذا أخذنا عنصر التكلفة للبدائل، والفوائد (النتائج) العائدة منها، فاننا نلاحظ ان البديل (أ) يحقق فوائد كبيرة، وذلك بالتقليل من الخسارة السنوية في الممتلكات والأفراد، فالبديل (أ) يمنع خسارة في الممتلكات تقدر بـ (10) ملايين ريال، ويمنع خسارة في الافراد تقدر بفردين في السنة.

وعندما ننتقل من البديل (أ) الى البديل (ب) فإن الفرق في التكلفة هو (4) ملايين ريال زيادة، ولكن ذلك سيقلل من خسارة المواطنين في الممتلكات تقدر بـ (5) ملايين ريال، وخسارة في الارواح تقدر بفردين في السنة. وعندما ننتقل من البديل (ب) الى (ج) نلاحظ ان التكلفة قد ارتفعت بالنسبة للنتائج (المنع في خسارة الممتلكات وخسارة الافراد)، فاننا سندفع (5) ملايين ريال، لمنع خسارة تقدر بـ (2.5) مليون ريال في الممتلكات، ونمنع وفاة مواطن كل (4) سنوات. ولهذا نرى ان الوفر (أو النتائج، أو الفوائد المتوقعة) تاخذ في التناقص بالنسبة للتكلفة، ولذا فان متخذ القرار سيختار، اما البديل (أ) أو البديل (ب)، بينما سيجد انه في حالة اختيار البديل (ج)، أو البديل (د)، فان التكلفة ستكون مرتفعة، واكبر من الفوائد (النتائج) التي ستحقق. وبهذا فاننا نرى أن معيار تحليل التكلفة – الفعالية، يساعد الاداريين على اتخاذ القرارات، بالنسبة للبديل الافضل من بين المشاريع الحكومية.

2. تحليل التكلفة – العائد [1]

طريقة تحليل التكلفة – العائد هي معيار، لتقييم البدائل المختلفة، (المشاريع البديلة) للوصول الى الهدف، وبموجب هذه الطريقة، فان جانب التكلفة (المدخلات Inputs) يقيّم على أساس نقدي (بالريالات) مثلاً، كما يقيم جانب الناتج أو العائد (المخرجات Outputs) على أساس نقدي (أيضاً) (بالريالات). وتهدف طريقة تحليل التكلفة – العائد، الى بيان مدى الارتباط بين التكلفة والعائد (الناتج)، ومحاولة الحصول على الاجابة عن الاسئلة الثلاثة التالية : [2]

1. هل العائد (الناتج) مقيّماً بالنقود (بالريالات)، اكبر من التكلفة (مقيّمة بالنقود – بالريالات) ؟
2. هل العائد (الناتج) مقيّماً بالنقود (بالريالات)، يساوي التكلفة (مقيّمة بالنقود – بالريالات) ؟
3. هل العائد (الناتج) مقيّماً بالنقود (بالريالات)، أقل من التكلفة (مقيّمة بالنقود – بالريالات) ؟

فإذا تبين بعد الدراسة والتحليل أن العائد لبرنامج ما اكبر من التكلفة، فان نتيجة التحليل تدلنا على أن البرنامج، مربح من الناحية الاقتصادية، ويستحسن تنفيذه. اما اذا كانت نتيجة التحليل، تبين أن العائد من البرنامج أقل من التكلفة، فاننا نستنتج ان البرنامج غير مربح اقتصاديا ويستحسن عدم تنفيذه. أما اذا كان العائد يساوي التكلفة فان البرنامج يعتبر غير مربح اقتصاديا، لكنه قد ينفذ، لاعتبارات سياسية، أو اجتماعية اخرى، غير الاقتصادية، قد تؤخذ في الحسبان، عند اتخاذ القرار. ويعتبر تحليل التكلفة – العائد من افضل الادوات لتحليل الاستثمارات، ولا سيما في المجالات الاقتصادية التي لا يكون للاعتبارات السياسية والاجتماعية وزن كبير في اتخاذ القرارات.[3]

---

(1) Cost – Benefit Analysis.

(2) Stephen Marglin , Public Investment Criteria (London , Allen and Unwin 1967) P. 18

(3) محمد عصفور « مقياس تحليل التكلفة – العائد » الإدارة العامة، العدد التاسع عشر، محرم، 1396 هـ، ص 168.

مثال توضيحي :

لتوضيح تحليل التكلفة – العائد،فاننا سنأخذ المثال التالي:[1]

نفرض ان نهراً صغيراً يمر بعدد من القرى، ويسبب سنوياً خسائر في الممتلكات تقدر بحوالي (76) مليون ريال سنوياً نتيجة فيضانه، وقد فكر المسئولون بحماية ممتلكات المواطنين من الخسائر الناتجة عن الفيضان، فكلفوا المهندسين باجراء الدراسات، ووضع الخطط للحماية من الفيضان تتضمن عدة بدائل، وبعد اجراء الدراسات اللازمة، تقدم المهندسون المتخصصون، بالبدائل التالية، كما هي موضحة في الجدول رقم (8-4).

جدول رقم (8-4)

مثال توضيحي لمعيار تحليل التكلفة الى العائد

البديل (المشروع	التكلفة السنوية للمشروع (ريال)	معدل الخسارة السنوية بسبب الفيضان	العائد أو التقليل من الخسائر سنوياً بواسطة المشروع	نسبة العائد الى التكلفة
-لا مشروع	ــــ	76 مليوناً	ــــ	ــــ
- مشروع (أ) بناء سد صغير	20 مليوناً	44 مليوناً	32 مليوناً	1.6
- مشروع (ب) بناء سد متوسط الحجم	36 مليوناً	26 مليوناً	50 مليوناً	1.38
- مشروع (ج) بناء سد كبير الحجم.	60 مليوناً	12 مليوناً	64 مليوناً	1.07

ومن دراستنا للبدائل المقترحة لحماية المواطنين والممتلكات من الفيضانات، فاننا نجد ان المشروع (أ) بناء سد صغير، سيكلف سنويا (20) مليون ريال، ولكن العائد منه (الخسائر التي منعت في الممتلكات) تقدر ب (32) مليون ريال، ونسبة العائد الى

المثال مأخوذ بتصرف من المرجع التالي

(1) James Davis , OP. Cit , P. 199

التكلفة هي (1.6)، اما الخسائر التي ستبقى تلحق بممتلكات المواطنين بعد بناء السد الصغير، فتقدر ب (44) مليون ريال سنويا. فالمشروع (أ) يقلل من الخسائر بمقدار (32) مليون ريال سنوياً، ولكن تبقى خسائر اخرى كبيرة تلحق بممتلكات المواطنين تقدر ب (44) مليون ريال.

أما المشروع (ب) بناء سد متوسط الحجم، فانه سيكلف سنوياً مبلغ (36) مليون ريال، ولكن العائد منه، الخسائر التي منعت بسببه تقدر ب (50) مليوناً، أما نسبة العائد الى التكلفة فهي (1.38)، ومعدل الخسائر التي ستبقى تلحق بممتلكات المواطنين سنوياً، فتقدر ب (26) مليون ريال.

وبخصوص المشروع (ج) بناء سد كبير الحجم، فانه سيكلف سنوياً مبلغ (60) مليون ريال، ولكن العائد منه يقدر ب (64) مليون ريال، ونسبة العائد – التكلفة هي (1.07) واذا قارنا بين المشاريع الثلاثة، فاننا نجد اننا سنستثنى المشروع (أ) مع أن العائد منه كبير، ونسبة العائد الى التكلفة مرتفعة وهي (1.6)، وسبب ذلك يعود الى ان الخسائر التي ستستمر سنوياً في الممتلكات ستكون اكبر من الخسائر التي سيمنعها تنفيذ هذا المشروع، واذا قارنا بين المشروعين (ب) و (أ) فان الفرق في التكلفة (36–20) يساوي (16) مليون ريال، ولكن الفرق في العائد (50–32=18) يساوي (18) مليون ريال ولذا فاننا سنتحمل (16) مليون ريال اضافية زيادة عن المشروع (أ)، ولكن الزيادة في العائد وهي (18) مليون ريال، ستكون اكبر من الزيادة في التكلفة، ويبرر العائد التضحية بالتكلفة الاضافية في هذه الحالة.

اما اذا قارنا بين المشروع (ج) والمشروع (ب) فان الفرق في التكلفة (60–36=24) مليون ريال، ولذا نجد اننا اذا أخذنا المشروع (ج)، فاننا سنتحمل (24) مليوناً زيادة في النفقات عن المشروع (ب) ولكن الزيادة في العائد ستكون (14) مليون ريال، أي ان التكلفة الاضافية ستكون اكبر من العائد الاضافي ومن التحليل السابق، نستنتج أن المشروع (ب) يعتبر أفضل البدائل (من الناحية الاقتصادية).

مقارنة بين طريقة تحليل التكلفة – العائد وطريقة تحليل التكلفة- الفعالية :

اذا قارنا طريقة تحليل التكلفة – العائد، بطريقة تحليل التكلفة – الفعالية، فاننا نجد ان كلا الطريقتين تبينان جانب التكلفة (المدخلات) بشكل نقدي (بالريالات

مثلاً)، بينما نلاحظ اختلافاً بينهما في الجانب الاخر، وهو جانب العائد أو الناتج (المخرجات)، فطريقة تحليل التكلفة – العائد، تبين العائد بشكل نقدي (أو مقدراً بالريالات، على سبيل المثال)، بينما يلاحظ أن الناتج أو العائد (المخرجات)، في طريقة تحليل التكلفة – الفعلية، يصعب تقييمه (أولا يقيّم) بشكل نقدي، ومثال ذلك، اذا كان الناتج عدداً الأفراد الذين سينجون من الموت، أو سيموتون، نتيجة تنفيذ برنامج للوقاية من الحرائق، إذ يصعب وضع تقدير نقدي لما تساويه حياة الفرد من المواطنين.

وبوجه عام، تعتبر النتائج التي يتم الحصول عليها من استخدام طريقة تحليل التكلفة – العائد، اكثر موضوعية من الطريقة الاخرى (تحليل التكلفة – الفعالية)، اذ يكون باستطاعة المحلل الاقتصادي أن يقدم مقترحات، وتوصيات محددة، بخصوص تنفيذ، أو عدم تنفيذ، برنامج أو مشروع ما، بعد إجراء الدراسات التحليلية له.

3. كثافة استخدام عنصر من عناصر الإنتاج : [1]

تتصف معظم الدول النامية بتوفر عنصر العمل، وقلة رأس المال، ولذا فان هناك ميل للقيام بتنفيذ المشروعات التي تعتمد كثيرا على عنصر العمل لما في ذلك من مزايا، أهمها زيادة فرص العمل في البلاد. ولكن لا بد قبل القيام بتنفيذ مشروع كهذا، أن تؤخذ بعين الاعتبار، المزايا والعيوب التي تترتب على القيام بتنفيذ مشروعات تعتمد على استخدام اكبر لرأس المال، فقد تكون أكثر كفاءة وأقل تكلفة في الإنتاج. وبالرغم من أهمية هذا المعيار، إلا انه لا يعتبر كافياً لإعطاء فكرة واضحة عن مشكلة تكاليف ومنافع المشروع لأغراض التنمية الشاملة.

مدى التزام الدولة بالمعايير الاقتصادية :

لا بد من التنويه، الى ان المعايير الاقتصادية المذكورة سابقاً، ليست الا وسائل واساليب للدراسة والتحليل (للنفقات والمشاريع)، تساعد في تقديم المقترحات، وتدعم الطلبات المقدمة للجهات المختصة (بشأن المشاريع)، لكي تكون الطلبات مبنية على دراسات علمية موضوعية، وليست على تقديرات واعتبارات شخصية.

---

(1) عبد الكريم بركات وحامد دراز، مرجع سابق، ص 279.

ومن المفيد توضيح ان اتخاذ القرارات هو من صلاحيات كبار المسئولين، ومقرري السياسة العامة في الدولة، وان المعايير الاقتصادية، المذكورة سابقاً، ليست ملزمة لهم. فهناك جوانب أخرى تراعى عند اتخاذ القرارات، كالجوانب الاجتماعية والسياسية، اذ ان لهذه الجوانب، والاعتبارات، وزنا كبيراً، يؤثر على توزيع النفقات والمشاريع بين مختلف المناطق في البلاد. فبناء مدرسة، أو مستشفى، في مكان ما، لا يحكم عليه بطريقة تحليل التكلفة والعائد الاقتصادي، وإنما ينظر إليه من الناحية الاجتماعية، وهي المساهمة في رفع مستوى التعليم، وتحسين الخدمات الصحية، في تلك المنطقة.

كما أن للناحية السياسية، وزنا لا يستهان به، في توزيع النفقات والمشاريع، فأصحاب المصالح من ذوي النفوذ، وجماعات القوى الضاغطة (كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية) يلعبون دوراً كبيراً، ويؤثرون كثيراً، على اتخاذ القرارات، في توزيع الاعتمادات والمساعدات المالية، وفي توزيع والمشاريع على المناطق المختلفة في البلاد.

4. حجم المشروع:[1]

لأجل المقارنة بين المشاريع المختلفة حسب حجمها، فلا بد من معرفة مزايا وعيوب كل منها. فان للمشاريع الصغيرة مزايا متعددة بالنسبة للدول النامية، منها سهولة تجميع رأس المال الذي تحتاجه، وسرعة إنتاجها، وقلة أعداد الكفاءات الإدارية والفنية اللازمة لتشغيلها، وتشجيعها للامركزية في الصناعة، وقلة المخاطر بسبب تنوعها. ولكن للمشاريع الكبرى مزايا لا يمكن تجاهلها، منها أنها تحقق ضخامة في الإنتاج، وقلة في التكاليف. ويلاحظ إن الاقتصاد، قد يحتاج الى هذين النوعين من المشاريع، وأحيانا يكمل كل منهما الآخر، ولأجل الحكم على صلاحية مشروع معين، فانه لابد من إجراء دراسة، وتحليل موضوعي، لتكلفته، وبيان فرص النجاح المتوقعة له.

5. العملات الأجنبية:[2]

هناك نظرة خاصة في الدول النامية بالنسبة للمشاريع التي توفر العملات الأجنبية أو تحقق كسباً منها. لذا يلزم إجراء دراسات تفصيلية لحاجة هذه الدول الى العملات الأجنبية التي يتطلبها استيراد الأجهزة والآلات اللازمة لاستثماراتها، في مشاريع معينة، قبل القيام بتنفيذ تلك المشاريع.

---

(1) و(2) عبد الكريم بركات وحامد دراز، مرجع سابق، ص 279- 281

6. العائد الاجتماعي للمشروع :[1]

يهدف هذا المعيار الى بيان القيمة الحقيقية التي تعود على المجتمع من القيام بالمشروع. ولقياس العائد الاجتماعي للمشروع تتخذ القوائم المالية المعدة لبيان الربح المتوقع كأساس لتجرى عليه التعديلات التي تصل بها الى بيان العائد الاجتماعي المتوقع. فقد يكون المشروع أقل تكلفة أو أكثر نفعا بالنسبة لأصحابه نتيجة للإعانات التي يتلقاها من الحكومة، كما قد ينتج هذا الربح بسبب ارتفاع سعر البيع لقيام المشروع بالإنتاج في ظلال الحماية الجمركية. ولذا فانه يجرى على القوائم المالية تعديلات بالإضافة، أو الحذف، للتوصل الى تقدير تقريبي للعائد الاجتماعي للمشروع.

٥. ظاهرة تزايد النفقات العامة

اذا اجريت دراسة على موازنة دولة ما من الدول، أو موازنات عدد من الدول، خلال فترة زمنية واحدة، فانه يلاحظ ان هناك ظاهرة مشتركة بين هذه الدول، وهي اتجاه النفقات العامة فيها نحو الزيادة المستمرة. وتلاحظ هذه الظاهرة في جميع دول العالم على اختلاف نظمها السياسية والاقتصادية. وقد يحدث أحياناً ان تبقى النفقات العامة ثابتة (بدون زيادة أو نقصان)، أو تنخفض، في بعض السنوات، بسبب ظروف طارئة وغير عادية، الا ان النفقات العامة، لا تلبث ان تتابع زيادتها المستمرة، بعد تلك الظروف. لذا أصبح من الواضح، ومن المتفق عليه، أن نفقات الدول، في جميع بلدان العالم، تزيد زيادة مستمرة على المدى البعيد (الطويل).

وقد لاحظ هذه الظاهرة الاقتصادي الالماني ادولف فاجنر[2] في أواخر القرن التاسع عشر، فوضع على أساسها قانونه المعروف ب « قانون تزايد نشاطات الدولة » وبالتالي ازدياد النفقات العامة. ويتلخص هذا القانون في أنه « كلما حقق المجتمع معدلا معينا من النمو الاقتصادي، فان ذلك يؤدي (يستتبع) الى اتساع نشاط الدولة، ومن ثم زيادة النفقات العامة بمعدل اكبر من معدل زيادة نصيب الفرد من الناتج

---

(1) عبد الكريم بركات وحامد دراز، مرجع سابق، ص 279- 281

(2) ادولف فاجنر Adoif wagnar

القومي »[1] والزيادة في نفقات الدولة، كما يراها فاجنر، تنتج اما عن قيام الدولة بوظائف (جديدة) لم تكن ضمن وظائفها في السابق، أو عن توسعها في القيام بالوظائف التقليدية، أو بسبب قيامها بالاثنتين (الوظيفتين) معاً.

واذا القينا نظرة على ميزانية المملكة العربية السعودية خلال الفترة من سنة (1392/ 1393-1408/ 1409هـ) يتبين لنا ان النفقات العامة (الاعتمادات في الميزانية قد ازدادت خلال تلك الفترة بنسبة تبلغ (11) ضعفاً تقريباً، وان النفقات العامة (الاعتمادات المخصصة لها في ميزانية الدولة) كانت تزيد سنوياً، وقد سجلت (النفقات العامة) زيادات كبيرة خلال الفترة، (من السنة المالية 1393/ 1394 الى السنة المالية 1402-1403هـ) فقد زادت من (22810) مليون ريال (سنة 1393/ 1394هـ) الى (313400) مليون ريال في السنة المالية 1402/ 1403هـ) وتعود أسباب الزيادات الكبيرة التي حصلت خلال هذه الفترة الى، ارتفاع اسعار الزيت، والى زيادة كميات صادرات المملكة منه. وقد بقيت اعتمادات النفقات العامة (المعتمدة في الميزانية) ثابتة خلال عام (1403/ 1404هـ) وعام (1404/ 1405)، وانخفضت خلال الأعوام الثلاثة وهي عام (1405/ 1406هـ) وعام (1407/ 1408هـ) (1408/ 1409هـ) وتعود أسباب انخفاض النفقات العامة خلال هذه السنوات الثلاث إلى انخفاض أسعار الزيت، وإلى انخفاض صادرات المملكة منه، والى ظروف الحرب بين العراق وإيران. (ويتوقع ان ترتفع وتزيد النفقات العامة تدريجياً، في ميزانية المملكة العربية السعودية، بعد زوال الأسباب الطارئة التي أدت الى انخفاضها).

(انظر جدول رقم (8-5) تطور النفقات العامة (الاعتمادات) في ميزانية المملكة العربية السعودية من السنة المالية 1392هـ / 1393هـ الى السنة المالية 1408/ 1409هـ والشكل رقم (8-4).

---

(1) علي لطفي، مرجع سابق، ص 31

جدول رقم (8-5)

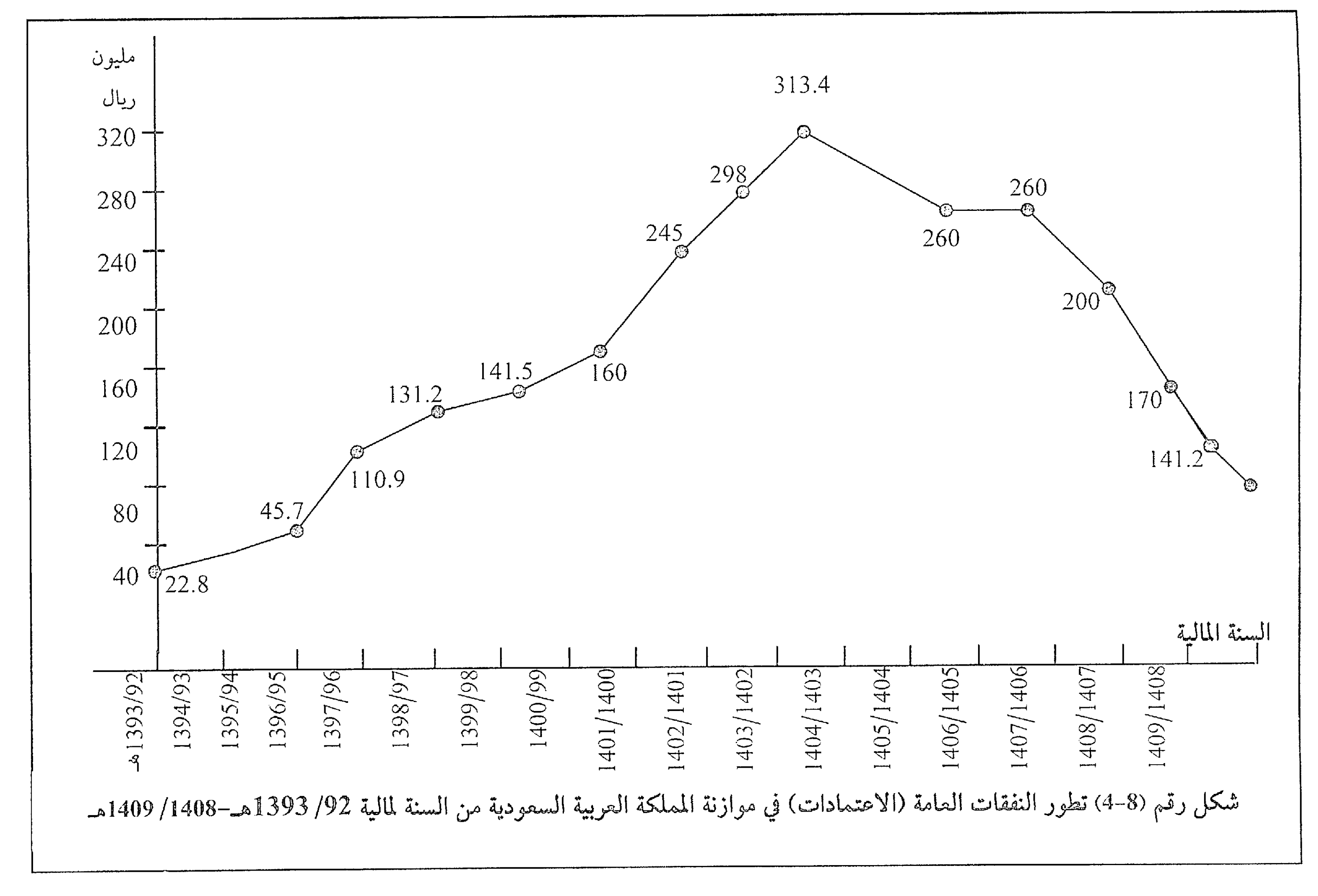
تطور النفقات العامة (الاعتمادات) في ميزانية المملكة العربية السعودية

من السنة المالية 1392/ 1393هـ الى السنة المالية 1408/ 1409هـ

السنة المالية	النفقات العامة (بملايين الريالات)
1392-1393هـ	13200
1393-1394هـ	22810
1394-1395هـ	45743
1395-1396هـ	110935
1396-1397هـ	131296
1397-1398هـ	134253
1398-1399هـ	144558
1399-1400هـ	160000
1400-1401هـ	245000
1401-1402هـ	298000
1402-1403هـ	313.400
1403-1404هـ	260000
1404-1405هـ	260000
1405-1406هـ	200000
1406-1407هـ	.....(1)
1407-1408هـ	170.000
1408-1909هـ	140.200

المصدر: مجلدات الميزانية العامة، الصادرة عن إدارة الميزانية العامة في المملكة العربية السعودية للسنوات المالية 1392/ 1393هـ -1498/ 1409هـ .

(1) لم تصدر ميزانية في هذه السنة واستمر العمل بنسبة 1-12 من ميزانية السنة السابقة.



شكل رقم (8-4) تطور النفقات العامة (الاعتمادات) في موازنة المملكة العربية السعودية من السنة المالية 92/ 1393هـ-1408/ 1409هـ

1. أسباب تزايد النفقات العامة

يمكن التمييز بين نوعين من الزيادة في النفقات العامة وهما :

أ. الزيادة الحقيقية : وتعني زيادة فعلية في القيمة الحقيقية للنفقات العامة، حيث تتبع الزيادة في النفقات، زيادة في كمية السلع والخدمات، المستخدمة لإشباع الحاجات العامة.

ب. الزيادة الظاهرية : وتعني تضخماً في أرقام النفقات العامة دون أن يقابلها زيادة في كمية السلع والخدمات المستخدمة لإشباع الحاجات العامة.

وسنبين في ما يلي أسباب الزيادة الحقيقية والظاهرية للنفقات العامة.

أ. أسباب الزيادة الحقيقية في النفقات العامة :

تشمل اسباب الزيادة الحقيقية في النفقات العامة ما يلي :

1. الحروب :

تعتبر الحروب من أهم الأسباب التي تؤدي الى زيادة النفقات العامة زيادة حقيقية، فالحروب، وتكاليف ما يصرف عليها ولا سيما ما يصرف على الجنود، وعلى الاسلحة والمعدات الحربية وقت الحرب. واعانة عائلات الضحايا، وتعويض خسائر المدنيين، ودفع قيمة القروض وفوائدها (التي تصرف لتمويل الحرب)، بعد انتهاء الحرب، تكلف مبالغ مالية كبيرة جداً. ويلاحظ ان قيمة النفقات العامة ترتفع كثيراً في اوقات الحرب، وتنخفض بعد انتهائها، ثم لا تلبث ان تأخذ في الزياد تدريجياً، وذلك لاستبدال الاسلحة القديمة بأسلحة حديثة، حتى تكون الدول في حالة استعداد دائم لمواجهة ما قد يطرأ في المستقبل. ولأخذ فكرة عن تكاليف الحرب الباهظة، (1) فان الاحصائيات تبين ان الولايات المتحدة الامريكية أنفقت على الحرب العالمية الاولى (32.8) بليون دولار، وانفقت على الحرب العالمية الثانية (345.8) بليون دولار.

(1) مع انه لا تتوفر لدينا حاليا إحصائيات عن تكاليف الحرب الإيرانية العراقية الا أننا نعتقد ان تكاليفها باهظة ومرتفعة جداً

2. **الأسباب الاقتصادية : وهي ناتجة عن عنصرين رئيسيين هما :**

اولاً – زيادة الدخل الوطني : فالزيادة في الدخل الوطني تتبعها زيادة في حجم النفقات العامة. لان الزيادة في الدخل الوطني تؤدي الى ارتفاع مستوى معيشة الافراد، والى طلب المزيد من الخدمات، والى زيادة النفقات العامة للدولة لاجل اشباع الحاجات العامة المتزايدة.

ثانياً – تطور الدولة الاقتصادي : منذ الثلاثينات من القرن العشرين الميلادي، حل نظام التدخل والتوجيه الاقتصادي، محل نظام الاقتصاد الحر الذي ساد في القرن التاسع عشر وتبعاً لذلك، أصبحت الدولة تتدخل للقضاء على البطالة، ولتحقيق الازدهار الاقتصادي للبلاد، وللقيام بتنفيذ المشاريع الاقتصادية (ولا سيما في البلاد النامية) وأصبحت الدولة تتدخل لتوجيه الاقتصاد، ووضع الخطط اللازمة لزيادة الدخل الوطني. وحتى تقوم الدولة بدورها الاقتصادي الجديد، بشكل فعال، فان ذلك يتطلب منها المزيد من الانفاق، ولذا أصبح تطور دور الدولة الاقتصادي من أسباب زيادة النفقات العامة الهامة.

3. **الأسباب الاجتماعية (تطور الوعي الاجتماعي) :**

أصبحت الدولة، في الوقت الحاضر، ذات وظائف اجتماعية. فقد أصبح يتوجب عليها أن تقوم بتقديم خدمات اجتماعية كثيرة، كالاعانات الاجتماعية للطبقات الفقيرة، والرواتب التقاعدية، والخدمات التعليمية والصحية. وتطور الوعي الاجتماعي لدى المواطنين حملهم على مطالبة الدولة بتقديم المزيد من الخدمات الاجتماعية، وعلى تحسين أحوالهم التعليمية والصحية ولا جدال، في ان قيام الدولة بهذه الخدمات، يؤدي الى زيادة النفقات العامة للدولة.

4. **الأسباب السياسية :**

لقد ادى تغير الفلسفة السياسية للدولة في الداخل والخارج الى زيادة النفقات العامة. ففي المجال الداخلي، أدى زيادة الوعي لدى المواطنين الى زيادة مطالبة الدولة بتقديم المزيد من الخدمات، وتنفيذ العديد من المشاريع. أما في المجال الخارجي، فقد اتجهت النفقات العامة نحو الزيادة ولا سيما نفقات وزارة الخارجية، وذلك بسبب

ازدياد عدد المنظمات الدولية والإقليمية، واشتراك الدولة في تلك المنظمات، وحضور موظفيها المؤتمرات الدولية والإقليمية. كما ان فتح السفارات، والقنصليات، في دول العالم، يكلف الدولة مبالغ كبيرة. يضاف الى ذلك، تقديم الإعانات، للدول الأخرى لتدعيم العلاقات بين الدول، وتقديم المساعدات للدول التي تصاب بكوارث طبيعية (زلازل، فيضانات، أو جفاف...) وتؤدي هذه الى زيادة النفقات العامة زيادة كبيرة.

5. **الأسباب الإدارية :** [1]

يؤدي اتساع نشاطات الدولة، وتعدد وظائفها، نتيجة لتطور سياستها الدولة في المجالات الاجتماعية، والاقتصادية، والسياسية، الى إنشاء العديد من الوزارات والمصالح والأجهزة الحكومية للقيام بالخدمات المطلوبة، ويسبب ذلك زيادة في عدد الوظائف والموظفين في جهاز الدولة، وبالتالي الى زيادة كبيرة في النفقات العامة.

6. **الأسباب المالية :** [2]

من الأسباب المالية التي تساعد على زيادة النفقات العامة، سهولة الاقتراض، ووجود فائض في الإيرادات تجمع من السنوات السابقة وكوّن مالا احتياطيا كبيرا. فهذان العنصران يشجعان الحكومات على زيادة الإنفاق.

ب. أسباب الزيادة الظاهرية في النفقات العامة :

تتضمن أسباب الزيادة الظاهرية في النفقات العامة ما يلي :

1. **انخفاض القوة الشرائية للنقود :**

يؤدي انخفاض القوة الشرائية للنقود، نتيجة لارتفاع مستوى الأسعار للسلع والخدمات، الى زيادة عدد الوحدات النقدية التي تدفعها الدولة للحصول على السلع والخدمات اللازمة لها، حتى لو اقتصرت على تأمين نفس المقادير والكميات من الخدمات والسلع التي كانت تشتريها في السابق. وبذلك لا تعتبر الزيادة في النفقات العامة، في هذه الحالة، زيادة حقيقية، لأنها لا تؤدي الى زيادة في حجم السلع والخدمات، أو تحسين في نوعيتها، عما كانت عليه في السابق.

---

(1) محمد عصفور، المالية العامة (مذكرات)، الرياض، معهد الادارة العامة، 1396هت) ص 28

(2) محمود رياض عطية، مرجع سابق، ص 105

2. تغير طرق المحاسبة الحكومية :

يؤدي تغير طرق إعداد الحسابات الحكومية، ولا سيما طرق تسجيل النفقات في الموازنة العامة، الى إحداث زيادة ظاهرية في حجم النفقات العامة.[1] فقديما كانت الحسابات الحكومية تقيد على ساس قاعدة الناتج الصافي (بموجبها كانت تقوم الوزارات بخصم مصروفاتها من الإيرادات التي تحصلها)، ولذا كانت تظهر في الموازنة الإيرادات الصافية، إذا كانت الوزارة تحقق فائضاً، أو صافي النفقات، في حالة وجود عجز. أما في العصر الحاضر، وعلى اثر تطبيق قاعدة الشمول في قيد الإيرادات والنفقات في جداول الإيرادات والنفقات التابعة للموازنة العامة، وهذا مما يؤدي الى ظهور زيادة في النفقات العامة، لم تكن تسجل في جداول الموازنة من قبل، والزيادة هنا تعتبر زيادة ظاهرية وليست حقيقية وسببها الاختلاف في طريقة قيد النفقات العامة في الموازنة. ومن الجدير ذكره ان الزيادة الناتجة عن تغير طريقة قيد الحسابات الحكومية هي زيادة ظاهرية مؤقته، فهي تظهر في النفقات العامة في السنة الاولى التي تلي ادخال هذه التغيرات بشكل كبير وملحوظ، ولكن أثرها يقل بعد ذلك في السنوات التالية.

3. اتساع مساحة الدولة وزيادة عدد السكان :

تحدث زيادة في مساحة الدولة نتيجة اتحاد أو انضمام اقاليم جديدة الى اقليم الدولة الأصلي. أما الزيادة في عدد السكان فتحدث نتيجة انضمام اقاليم جديدة،أو بسبب الهجرة، أو بسبب الزيادة الطبيعية في عدد السكان. وترافق زيادة عدد السكان، واتساع مساحة الدولة، زيادة في النفقات العامة، وذلك لان نصيب الاقاليم المنضمة (موازنتها) من النفقات العامة يضاف الى نفقات الاقليم الاصلي. وتعتبر الزيادة في النفقات العامة زيادة ظاهرية عندما لا يترتب على الزيادة في النفقات، توسع في أنواع الخدمات القديمة ولاتحسن في مستواها، فالدولة انما تزيد من انفاقها لتتمكن من توفير نفس أنواع الخدمات القديمة.

(1) محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص 130

واذا أريد معرفة الزيادة الحقيقية [1] في النفقات العامة، فانه يمكن الوصول الى ذلك، باستخدام الوسائل التي تعطي نسباً تقريبية، وتستبعد آثار الزيادة الظاهرية، ومن هذه الوسائل استخدام الارقام القياسية لاستبعاد اثر ارتفاع الاسعار (الذي يؤدي الى انخفاض قيمة النقود) فتؤخذ سنة قياسية وتنسب النسب الاخرى عليها.

و. الآثار الاقتصادية على النفقات العامة

ازدادت النفقات العامة زيادة كبيرة في العصر الحديث، ويعود ذلك الى تغير دور الدولة في المجالات الاجتماعية والاقتصادية. فقد أصبحت الدولة تقوم بتقديم الخدمات الصحية والتعليمية، وبتحسين أحوال المواطنين، كما أصبحت تتدخل في الاقتصاد للقضاء على البطالة، والقيام بتنفيذ المشاريع الانمائية اللازمة لتحقيق الازدهار الاقتصادي للبلاد.

وأصبحت النفقات العامة تعتبر من أهم الادوات المالية التي تستخدمها الدولة للتأثير في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، وذلك لان النفقات العامة تحدث آثاراً اقتصادية في حجم الانتاج الوطني، وفي طريقة توزيعه، وفي الاستهلاك والادخار والاستثمار.

وسنتناول في هذا القسم الامور التالية، مع شرح موجز لكل منها:

1. أثر النفقات العامة على الانتاج.
2. أثر النفقات العامة على الاستهلاك.
3. أثر النفقات العامة على توزيع الدخل الوطني.
4. أثر النفقات العامة على مستوى الاسعار.
5. أثر النفقات العامة على التوظيف.

1. اثر النفقات العامة على الإنتاج

تؤدي بعض النفقات العامة الى زيادة الإنتاج الوطني بشكل مباشر كالنفقات الاستثمارية، والإعانات الاقتصادية التي تدفعها الدولة لبعض المشروعات الانتاجية

(1) محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص 128

وهناك نفقات أخرى تؤدي الى زيادة الإنتاج الوطني بشكل غير مباشر ومنها، النفقات الحربية والنفقات الاجتماعية.

وفيما يلي توضيح هذه النفقات وأثرها على الإنتاج.

أ. **النفقات الاستثمارية :**

تكون على شكل أثمان آلات ومعدات الإنتاج. وتشمل أيضا تكاليف إقامة مباني المصانع، وإنشاء وسائل المواصلات كالطرق والسكك الحديدية (التي تستخدم لنقل المواد الخام الى المصانع وغيرها). وتؤدي النفقات الاستثمارية الى زيادة رأس المال الوطني، وزيادة المقدرة الإنتاجية للبلاد، والى زيادة في حجم الدخل الوطني في المدى الطويل. ويلاحظ اهتمام الدول النامية بالنفقات الاستثمارية، وذلك رغبة منها في تحقيق التقدم الاقتصادي، ولأجل ذلك فهي تقوم بتوجيه قسم كبير من الإنفاق الحكومي نحو الاستثمار في الصناعة والزراعة وغيرها من مجالات الاستثمار. (ويطلق على النفقات الاستثمارية في إنشاء الطرق، والمطارات، والموانئ، اسم نفقات البنية الأساسية الاقتصادية) [1]

ب. **الإعانات الاقتصادية : وتشمل أنواعا متعددة من الإعانات منها:**[2]

1. إعانات التصدير : وهي التي تمنحها بعض الدول للمنتجين والمصدرين فيها بهدف مساعدتهم على الصمود أمام منافسة السلع الاجنبية، وهذا من شأنه أن يؤدي الى زيادة في كمية إنتاج السلع المعانة، والى تحسين الميزان التجاري، والى زيادة في العملات الاجنبية التي يحصل عليها المصدرون.
2. إعانات للمؤسسات الخاصة : وهي الاعانات التي تمنح للمشروعات الخاصة التي تنتج للاستهلاك المحلي بهدف تشجيعها، وتوجيه توظيف الاموال فيها، ومن أمثلة ذلك الاعانات التي تدفع لاصحاب المصانع لتوسيع أو تحديث

---

(1) يطلق على نفقات التعليم، والصحة، والشئون الاجتماعية إسم نفقات البنية الأساسية، الاجتماعية.

(2) حسن عواضه، مرجع سابق، ص 372- 378.

مصانعهم، أو لانشاء مصانع جديدة، وتسهم هذه الاعانات في زيادة حجم الإنتاج في هذه المصانع، وفي ازدهار النشاط الاقتصادي.

3. الإعانات التي تمنح للمؤسسات العامة لتغطية العجز الحاصل في موازناتها :

مثال ذلك، إعانات مؤسسات السكك الحديدية، والخطوط الجوية، وغيرها من المؤسسات التي تؤدي خدمات عامة، أو تنتج سلعا لفائدة المواطنين.

4. إعانات الاستهلاك : وتشمل الإعانات التي تدفع للمواد الأساسية الضرورية (كالسكر والأرز والدقيق) لأجل تخفيض أسعارها وبالتالي تخفيض تكاليف المعيشة، وتدفع عادة للمنتجين لها محليا أو للمستوردين لهذه السلع.

ج. النفقات الحربية :

كان ينظر سابقاً، في الفقه المالي التقليدي، الى اعتبار النفقات الحربية من النفقات الاستهلاكية غير المنتجة، التي تؤدي الى تجميد استهلاك مبالغ مالية كبيرة، كان بالإمكان استخدامها لإنتاج سلع استهلاكية للمواطنين، مما يؤدي الى زيادة الإنتاج الوطني. ولكن الفقه المالي الحديث، اثبت عدم صحة المفهوم المالي القديم للنفقات الحربية، وبين انه توجد جوانب ايجابية لهذه النفقات بالإضافة الى الجوانب السلبية.

فاما الجوانب السلبية للنفقات الحربية فتتلخص في ان هذه النفقات تؤدي الى تحويل بعض عناصر الإنتاج، مثل الايدي العاملة، والموارد المادية، من الإنتاج في الصناعات المدنية الى الأغراض العسكرية ن وبالتالي فان حجم الإنتاج المدني يقل، ويرتفع ثمن بعض عناصره، كالمنسوجات، والمصنوعات الجلدية، والحديد، وغيرها مما يدخل في الإنتاج الحربي، وبالتالي فان النفقات الحربية قد تحدث أثراً انكماشياً في حجم الإنتاج الوطني.

اما الجوانب الايجابية للنفقات الحربية فهي تؤدي أحيانا الى زيادة الانتاج المدني بطريقة غير مباشرة، ويكون ذلك بسبب التقدم في مجال البحوث العلمية والاختراعات التي يمكن ان تستخدم في الإنتاج السلمي بعد انتهاء الحرب [1] كما ان بعض المصانع

(1) محمد وديع بدوي، مرجع سابق، ص 66 .

الحربية يمكن تحويلها ألانتاج المدني، وان الطرق والموانئ والمطارات التي تنشأ لخدمة الاغراض العسكرية تسهم في تنشيط الانتاج الوطني، وينطبق هذا الوضع على الدول المتقدمة. أما بالنسبة للدول النامية فان اقتصادها يتضرر كثيراً بسبب النفقات الحربية اذ تؤدي هذه النفقات الى استنزاف اقتصاد البلاد، وتعيق التوسع في الانتاج وذلك لان الأموال تدفع لشراء الاسلحة والمعدات الحربية من الخارج، كما تؤدي (النفقات الحربية) الى إصابة ميزان المدفوعات بالعجز بسبب اضطرار الدولة الى دفع قيمة المشتريات الحربية من الخارج بالعملات الاجنبية. لذلك يمكن القول بان الطابع الاستهلاكي، غير المنتج، هو الطابع الغالب على الانفاق الحربي في الدول النامية. [1]

د. **النفقات الاجتماعية** : وهي تسهم بشكل غير مباشر في زيادة الانتاج، فالنفقات التي تصرف على علاج الموظفين والعمال، وعلى تحسين ظروف معيشتهم، وعلى تدريبهم، تؤدي الى زيادة كفايتهم ومقدرتهم على العمل والانتاج، وذلك لتحسين الناحية العقلية والجسمية لديهم.

أما النفقات التي تمنح بشكل اعانات نقدية للعجزة، والشيوخ، والفقراء، فانها تؤدي الى زيادة الانتاج بصورة غير مباشرة، لانها تصرف على استهلاك المواد والسلع الضرورية، وبالتالي الى زيادة الطلب عليها، مما يستتبع زيادة انتاجها.

ويعتبر النوع الاول من النفقات الاجتماعية (ما يصرف على الموظفين والعمال) اكثر انتاجية من النوع الثاني، ولكن نفقات النوع الثاني لابد منها من الناحية الاجتماعية.

2. اثر النفقات العامة على الاستهلاك

تسهم النفقات العامة في زيادة الطلب على الاستهلاك، ويكون ذلك بشكل مباشر، أو غير مباشر.

فالنفقات العامة التي تتجه الى طلب السلع الاستهلاكية، تسهم بشكل مباشر في زيادة الطلب على الاستهلاك. [2] ومن أمثلة ذلك النفقات التي تصرف لشراء سلع

---

(1) السيد عبد المولى، مرجع سابق، ص 138

(2) محمد وديع بدوي، مرجع سابق، ص 67.

تتعلق باداء الوظيفة العامة. فالدولة تنفق الاموال لشراء الالات والاجهزة المكتبية للقيام باعمالها، كما تشتري الادوية، ولوازم التعليم، والسيارات، وغيرها، فالدولة تعتبر مستهلكاً، في الحالات المذكورة سابقاً، وهي تسهم بذلك في زيادة الطلب على الاستهلاك (عندما تشتري احتياجاتها من السوق المحلية) وتؤدي النفقات العامة الى زيادة الاستهلاك، بطريقة غير مباشرة، وذلك عن الانفاق على الصحة والتعليم والاسكان، فعندما تقدم الدولة الخدمات الصحية والتعليمية والاسكان للطبقات الفقيرة بالمجان، فانها توفر قسماً من دخول هذه الطبقات كان لابد ان ينفق على هذه الاغراض، وتمكنهم من استخدام هذا الجزء المتوفر في رفع مستوى معيشتهم وذلك بزيادة الطلب على السلع الاستهلاكية، وتسهم النفقات العامة على الضمان الاجتماعي، واعانة غلاء المعيشة، في زيادة الاستهلاك، لانها ليست الا دخولا اضافية، ينفق معظمها على السلع الاستهلاكية. وتتبع الدول المتقدمة (اقتصاديا) سياسة مالية معينة في حالة الازدهار الاقتصادي وفي حالة الكساد. ففي حالة الازدهار، عندما تتحقق العمالة الكاملة، فان الدولة تقلل من نفقاتها العامة (في الموازنة) كي لايؤدي ذلك الى حدوث تضخم أو ارتفاع في مستوى الاسعار. بينما تقوم بزيادة نفقاتها العامة في حالة الكساد، وعند ارتفاع نسبة البطالة، وذلك لاجل زيادة الطلب على الاستهلاك، ورغبة منها في اتاحة الفرصة للمدخرات المتراكمة للتوجه نحو الاستثمار. أما الدول النامية فالمشكلة التي تواجهها هي نقص المدخرات اللازمة لتمويل مشاريع لتمويل مشاريع التنمية. [1] وهذا ناتج، أحيانا، بسبب انفاق جزء كبير من الدخل الوطني في الطلب المتزايد على السلع الاستهلاكية، ولذلك فان من سياسة (بعض) الدول النامية الاقلال من نفقاتها التي تؤدي الى زيادة الاستهلاك، وزيادة النفقات الاستثمارية التي تمول مشاريع التنمية فيها.

3. اثر النفقات العامة على توزيع الدخل

تستطيع الدولة ان تستخدم السياسة المالية لاجل اعادة توزيع الدخل الوطني بين افراد وطبقات المجتمع. ولتحقيق اعادة توزيع الدخل الوطني فلابد من وجود

(1) محمد وديع بدوي، مرجع سابق ص 68.

تعاون بين الضرائب والنفقات العامة. فالضرائب التصاعدية تساعد في اقتطاع اجزاء من ذوي الدخول الكبيرة، بواسطة النفقات العامة، يمكن تحويلها الى اصحاب الدخول المنخفضة بشكل اعانات نقدية أو خدمات. فاعانات العجز والشيخوخة والبطالة هي نقل لقوة شرائية من ذوي الدخول الكبيرة الى ذوي الدخول المنخفضة. كما ان انفاق الدولة على التعليم المجاني ن وعلى الخدمات الصحية المجانية، وغيرها، تساعد في توفير الخدمات لصالح الطبقات الفقيرة، وفي تحسين مستواها، وفي اعادة توزيع الدخل لصالحها. كما ان الدولة كما هو الحال في الدول البترولية تقوم بواسطة نفقاتها الاجتماعية (الاعانات)، بتوزيع قسم كبير من الدخل الوطني (الناتج من ايرادات الزيت)، بين فئات متعددة من المجتمع، ولا سيما الطبقات الفقيرة.

وان اعانة الحكومة للسلع الاساسية، التي يكثر استهلاكها من قبل الطبقات الفقيرة، ليست الا زيادة غير مباشرة في دخول هذه الطبقات، لانها توفر قسماً من دخلهم كان لابد ان تصرف على تامين السلع الاساسية لافرادها.

وليس من السهل تقدير كمية اعادة التوزيع في الدخل بين الافراد أو الفئات في المجتمع، الا ان بعض المفكرين الاقتصاديين يرون انه بالامكان حساب اعادة توزيع الدخول بالنسبة لفرد أو فئة ما في المجتمع، وذلك بان يقدر الفرد ما يدفعه من الضرائب للدولة، وما يتحمله من اعباء عامة، وبين ما يعود عليه من منافع من النفقات العامة، فاذا كان مقدار النفع أقل من مقدار الأعباء العامة التي يتحملها، فان ذلك يعني ان الدخل الوطني قد أعيد توزيعه في غير صالح هذا الفرد (أو الفئة). [1]

4. اثر النفقات العامة على مستوى الأسعار

ان اسعار البضائع المختلفة في السوق، لا تتحدد بفعل قوى العرض والطلب فقط، بل تتحدد في قطاعات معينة نتيجة تدخل الدولة بطريق مباشر أو غير مباشر. وقد أصبح تدخل الدولة في الاقتصاد حالياً بشكل منظم، ويحدث اما نتيجة للمطالبة بتدخل الدولة، أو بتدخلها بشكل تلقائي. فقد يطالب المنتجون بتدخل الدولة للحصول على اعانات لزيادة انتاجهم وخفض التكلفة، أو لمجابهة المنافسة الاجنبية،

(1) محمد سعيد فرهود، مرجع سابق، ص 167==

كما قد يطالب المستهلكون بتدخل الدولة لخفض أسعار السلع الضرورية (بتقديم اعانات لها وتحديد اسعارها)، أما تدخل الدولة التلقائي فانه يتم لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، وحماية المستهلكين، وتحطيم الاحتكارات.

ويكون تدخل الدولة، أحياناً، بتأثيرها على العوامل المحددة للاسعار، كالعرض والطلب واذا اخذنا أسعار السلع الزراعية كمثال، فاننا نجد ان الدولة تتدخل كمشتري في السوق حالة وجود فائض في الحصول، وذلك للحد من انخفاض السعر، ولتوجيه الزيادة في الانتاج نحو الاسواق العالمية عندما يكون السوق الداخلي مهددا بالاشباع. وتقوم الدولة احياناً، باعطاء اعانات للمصدرين لامكان المنافسة في الخارج، وباعطاء اعانات للمزارعين لشراء الالات والاجهزة الزراعية الحديثة، لزيادة انتاجهم، (ولتشجعيهم على العمل في المجال الزراعي والتوسع فيه).

اما في فترات انخفاض المحصول، فتتدخل الدولة كبائع في السوق باسعار منخفضة، كما تعمل على زيادة الاستيراد من الخارج لكي توفر السلع الضرورية (الاساسية) باسعار مناسبة. [1]

5. أثر النفقات العامة على التوظيف

تستخدم الدولة النفقات [2] العامة كأداة من ادوات السياسة المالية لمواجهة حالة الكساد، ولمحاربة مشكلة البطالة. فلأجل زيادة فرص العمل تقوم الدولة بزيادة انفاقها، وتتبع بعض الدول سياسة المشروعات العامة ذات النفع العام، كالطرق العامة، والمباني والانشاءات الحكومية، وغيرها، وتقوم الدولة باللجوء الى القروض، لاجل تنفيذ برنامج استثماري، يوفر فرص العمل للمتعطلين عن العمل. وبترتب عن

== وقد اقتبس فرهود ذلك من المرجع التالي

H. Brochier et P. Tabtoni. Economie Financicre Themis , Paris, 1959, PP 432-439.

(1) عبد المنعم فوزي وآخرون، اقتصاديات المالية العامة،(الاسكندرية دار المعارف، 1970م)

(2) تنتج عن النفقات العامة آثار غير مباشرة على الاستهلاك والإنتاج وذلك إضافة الى آثارها المباشرة على هذين العنصرين، وهذا ناتج بفعل المضاعف والمعجّل، (وقد رأينا عدم مناقشتها) في هذا البحث، وإحالة القارئ الى كتب المالية العامة).

هذا الانفاق توزيع الدخول على الافراد وزيادة الاستهلاك والاستثمار، بتحويل جزء من الدخول المتحصلة من المشروعات العامة الى الاستهلاك، والاستثمار.

وهكذا نرى ان الدولة تقوم بتغيير سياسة الانفاق لمواجهة حالتي الكساد والتضخم، ففي فترات الكساد تزيد من إنفاقها، وفي حالة التضخم تقلل من نفقاتها لكي تخفف من آثار التضخم على الاقتصاد.

أسئلة للمناقشة

1. أذكر أهم العناصر الواجب توفرها في تعريف النفقات العامة ؟
2. ماذا تعني التقسيمات العلمية للنفقات العامة، وما أهداف هذه التقسيمات، وبين انواعها ؟
3. بين أقسام النفقات العامة حسب مفهوم دورية (تكرار) النفقات ؟
4. ما المقصود بالنفقات الحقيقية، اشرحها، مع اعطاء أمثلة ؟
5. « يؤكد البعض عند تعريف النفقة العامة، على ضرورة ان تكون مبلغاً نقدياً » ناقش ذلك ؟
6. وضح أقسام النفقات العامة حسب لأغراضها، اشرحها مع ذكر أمثلة ؟
7. ما المقصود بالتقسيمات الوضعية للنفقات العامة، وما أهداف هذه التقسيمات ؟
8. إشرح التبويب الاداري، والتبويب النوعي، اذكر نوع الموازنة الناتجة من اجتماعهما معاً في وثيقة موازنة واحدة ؟
9. ما هو التبويب الوظيفي، وما أغراضه، أعط امثله عليه ؟
10. ما هو التبويب على أساس البرامج، ما هي مزاياه، أعط أمثلة ؟
11. وضح فكرة التبويب على أساس الاداء، اشرح هذا التبويب، مع ذكر امثلة ؟
12. أذكر الاعتبارات والقواعد التي تساعد الدولة عند توزيع النفقات العامة ؟
13. إشرح تحليل التكلفة – الفعالية، بين الاستخدامات، مع ذكر امثلة ؟
14. وضح فكرة تحليل التكلفة – العائد، وبين الاستخدامات، مع ذكر أمثلة عليها؟
15. قارن بين طريقة تحليل التكلفة – العائد، وطريقة تحليل التكلفة – الفعالية ؟

16. ناقش مدى التزام الدولة بالمعايير الاقتصادية عند توزيع النفقات العامة، اذكر الاعتبارات الاخرى التي تراعى، من قبل المسئولين في الدولة، عند توزيع النفقات العامة ؟
17. تكلم عن أسباب الزيادة الحقيقية في النفقات العامة ؟
18. ناقش أسباب الزيادة الظاهرية في النفقات العامة ؟
19. ناقش الآثار الاقتصادية للنفقات العامة على الإنتاج ؟
20. تكلم عن اثر النفقات العامة على الاستهلاك ؟
21. ناقش اثر النفقات العامة على مستوى الأسعار ؟
22. تكلم عن اثر النفقات العامة على التوظيف ؟



الفصل التاسع

الإيرادات العامة

- تطور نظرية الإيرادات العامة
- تقسيمات الإيرادات العامة
- أنواع الإيرادات العامة
- الإيرادات العامة في المملكة العربية السعودية
- الآثار الاقتصادية للإيرادات العامة
- أسئلة للمناقشة



الفصل التاسع

الإيرادات العامة

تعتبر الايرادات العامة عنصراً هاماً ، من عناصر الموازنة العامة ، فهي توفر التمويل اللازم لتغطية نفقات الدولة ، كما أنها أصبحت تستخدم ، في العصر الحديث، كأداة من ادوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي .

ونظراً لأهمية الايرادات العامة ، فسنناقش في هذا الفصل عدة موضوعات منها، وسنركز المناقشة على الموضوعات ذات العلاقة المباشرة بالموازنة (بشكل عام)، وبالمملكة العربية السعودية (بشكل خاص) .

ولذا فسنقصر العرض ، في هذا الفصل على الموضوعات التالية : [1]

أ. تطور نظرية الإيرادات العامة .

ب. تقسيمات الإيرادات العامة .

ج. أنواع الإيرادات العامة .

د. الإيرادات العامة في المملكة العربية السعودية .

وسنقدم في ما يلي شرحاً لهذه الموضوعات .

---

(1) ان موضوع الإيرادات العامة ، موضوع كبير ويعالج بالتفصيل في مراجع وكتب المالية العامة ، وتفرد له كتب خاصة به أحيانا . وكان هدفنا من هذا الفصل ، اعطاء فكرة موجزة عن الايرادات العامة بشكل عام ، وعن الايرادات في المملكة العربية السعودية بشكل خاص ، ولذا فاننا نحيل القارئ ، الذي يرغب في التوسع في الاطلاع على موضوع الايرادات العامة ، الى مراجع وكتب المالية العامة .

أ. تطور نظرية الايرادات العامة

تطورت الايرادات العامة للدولة باختلاف العصور التي مرت فيها ، وقد كان مفهوم الايرادات العامة ، غير معروف عند الجماعات البدائية ، وفي الحياة القبلية ، اذ كان أفراد القبيلة جميعهم يشتركون في الدفاع عن ، وحماية قبيلتهم ، من غزو القبائل الاخرى ، وكانوا يقومون بهذا العمل ، بشكل تطوعي ومجاني ، ولذا لم تكن هناك حاجة لايجاد ايرادات عامة لتمويل الغزوات (والحروب) ، وللقيام بالوظائف ، والمهام البدائية ، التي تؤديها القبيلة لافرادها .

لكن الاحوال تغيرت تدريجياً بعد ظهور الدولة ، فلأجل القيام بالوظائف التقليدية المناطة بها (الدفاع ، والامن الداخلي والقضاء) ، أصبحت الدولة بحاجة الى الاموال (اللازمة للانفاق على الجيش ، والشرطة والقضاء) ، وللحصول على الاموال ، أخذت الدولة تفرض الضرائب والرسوم على المواطنين، ويضاف ذلك ، الى دخل الدولة من ممتلكاتها ، وبهذا أصبح تحت تصرف الدولة ، مقدار من المال ، يساعدها على القيام بوظائفها الاساسية ، التي كانت تقوم بها في العصور القديمة .

أما في العصر الحديث ، فان وظائف الدولة قد زادت كثيراً عما كانت عليه في الماضي. اذ أصبحت الدولة مسئولة (في العصر الحاضر) عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي ، وعن التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد ، وبهذا كثر انفاقها ، فزادت الحاجة الى ايجاد مصادر وفيرة ومتنوعة لايرادات الدولة .

وقد ادى تطور وظائف الدولة ، وازدياد النفقات العامة ، الى تطور نظرية الايرادات العامة ، والى تعدد انواع الايرادات واغراضها . وترتب عن ذلك ، ان نظرية الايرادات العامة، لم تعد مقصورة ، كما كانت في الفكر المالي التقليدي ، على تمويل النفقات العامة، بل أصبحت الايرادات العامة تعتبر أداة من ادوات التوجيه الاقتصادي والاجتماعي.[1] وأصبحت تستخدم بهدف تشجيع النشاط الاقتصادي المرغوب ، والتقليل من ، أو منع ، وجوه النشاط الاقتصادي غير المرغوب فيه . كما

(1) عادل أحمد حشيش ، مرجع سابق ، ص 133.

أصبحت كـأداة لتوجيـه الاسـتثمار ، ولمحاربـة التـضخم ، ولتوزيـع ، واعـادة توزيـع الدخول والثروات.[1]

ب. تقسيمات الايرادات العامة

توجد أنواع متعددة من الايرادات العامة ، من أهمها ، دخـل أمـلاك الدولـة ، والرسـوم ، والـضرائب ، والغرامـات الجزائيـة ، والاعانـات ، والقـروض العامـة ، والاصدار النقدي الجديد . وتختلف أهمية هذه الانواع من الايرادات من بلد لآخـر ، فهي ليست على درجة متساوية مـن الأهميـة . ويحـاول كتّـاب الماليـة العامـة ، عنـد دراستهم لهذه الأنواع من الايرادات ، جمـع الانـواع المتـشابهة ، في أقـسام متـشابهة ، لتسهل على الباحث ، مهمة دراسة طبيعة كل نوع من هذه الانواع . ولذا نجـد عنـد ، دراستنا لتقسيمات الايرادات ، ان هناك ، عدة انواع من التقسيمات ، مـن أهمهـا مـا يلي :

1. **تقسيم الايرادات العامة حسب دوريتها** ، فتقسم الايـرادات العامـة ، علـى هـذا الاساس ، الى ايرادات عادية وايرادات غير عادية .
2. **تقسيم الايرادات العامة حسب مصدرها** ، فتقسم الايرادات العامة ، حسب هـذا الاساس ، الى ايرادات أصيلة وايرادات مشتقة .
3. **تقسيم الايرادات العامة حسب سلطة الدولة في الحـصول عليهـا** ، فتقـسم الايـرادات العامة ، حسب هذا الاساس ، الى ايرادات سيادية ، وايرادات اقتصادية .

ويوضح الشكل رقم (9-1) تقسيمات الايرادات العامة .

وسنقدم ، فيما يلي ، شرحاً موجزاً لهذه الانواع من التقسيات .

1. تقسيم الايـرادات العامـة حسب دوريتها :

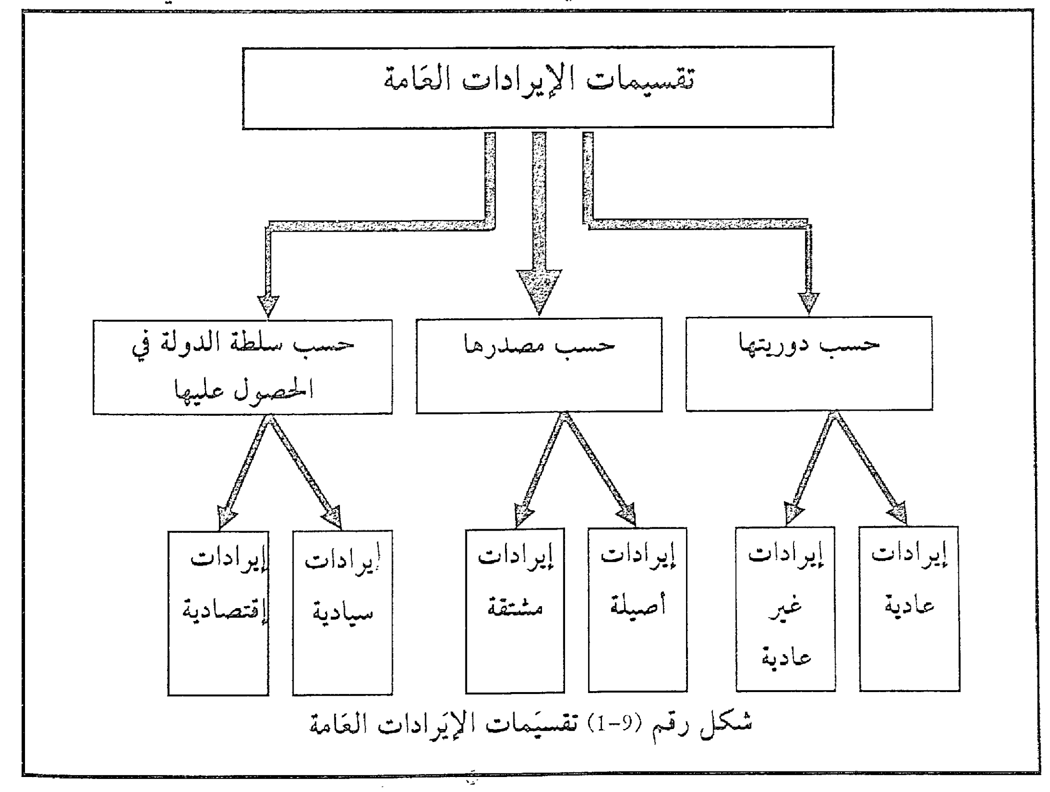
تقسم الايرادات العامة حسب دوريتهـا ، الى ايـرادات عاديـة ، وايـرادات غـير عادية. ومعيار التفرقة بين الايرادات العاديـة ، والايـرادات غـير العاديـة ، هـو مـدى دورية وتكرار الايـرادات ، والحـصول عليهـا بـصفة منتظمـة ودوريـة في كـل سـنة .

(1) محمد سعيد فرهود ، مرجع سابق ، ص 174

ويقصد بالإيرادات العادية تلك التي تتكرر وتدرج تقديراتها في نظام (أو قانون) الموازنة العامة سنوياً وتستخدم في تمويل النفقات العادية (المتكررة) . وتشمل الإيرادات العادية، إيرادات الدولة (من مشاريعها الزراعية والتجارية والصناعية) ، والضرائب بأنواعها ، كضريبة الدخل ، والضرائب الجمركية ، كما تشمل الرسوم بأنواعها ، كرسوم المطارات والموانئ ، ورسوم البرق والبريد والهاتف .

أما **الإيرادات غير العادية** فهي التي لا تتكرر سنوياً، ولا تحصل عليها الدولة بصفة منتظمة ، وتخصص ، عادة ، لتغطية النفقات غير العادية (كالمشاريع الاقتصادية الكبيرة ، والحروب ، والزلازل) وتشمل الإيرادات غير العادية ، إيرادات القروض العامة ، والإصدار النقدي الجديد .

والتفرقة بين الإيرادات العادية، والإيرادات غير العادية أريد لها أساساً ان تقابل التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية.[1] بحيث تعتمد الدولة في تغطية



شكل رقم (9-1) تقسيمات الإيَرادات العَامة

(1) رفعت المحجوب ، مرجع سابق ، ص 8 .

نفقاتها العادية ، على الإيرادات العادية ، وأن تقتصر في الالتجاء الى الإيرادات غير العادية،[1] على تغطية النفقات غير العادية[2] وحدها . ويفسر هذا الفكر المالي التقليدي ، بأن النفقات العادية ، نفقات استهلاكية ، وان من الضروري الحد منها لأجل زيادة المدخرات .

2. تقسيم الإيرادات العامة حسب مصدرها :

تقسم الإيرادات العامة حسب مصدرها ، الى إيرادات أصيلة وإيرادات مشتقة . ومعيار التفرقة بين الإيرادات الأصيلة والإيرادات المشتقة هو مصدر الايرادات العامة، ولهذا فان كتاب المالية العامة يرون ان هناك إيرادات أصيلة ، وهي ما تحصل عليه الدولة من دخل املاكها (أو دخل الدومين)، وتشمل ايرادات املاك الدولة الزراعية ، والتجارية ، والصناعية ، والمالية (أرباح الأسهم والسندات في الشركات).

أما الإيرادات المشتقة ، فهي ما تحصل عليه الدولة عن طريق اقتطاع قسم من أموال الأفراد. ويشمل هذا النوع ، باقي الايرادات غير دخل الدولة من املاكها ، كالدخل من الضرائب ، والرسوم ، والغرامات الجزائية .... وغيرها .

3. تقسيم الإيرادات العامة حسب سلطة الدولة في الحصول عليها :

تقسم الإيرادات العامة ، حسب سلطة الدولة في الحصول عليها ، الى ايرادات سيادية ، وإيرادات اقتصادية .

---

(1) من الملاحظ ان التفرقة بين الإيرادات العادية ، والايرادات غير العادية قد فقدت أهميتها في الفكر المالي الحديث . وذلك بسبب كثرة الالتجاء الى القروض ، والى الإصدار النقدي الجديد ، لتغطية النفقات العامة ، حتى العادية منها ، وذلك في كثير من الأحيان ، لدرجة أن القروض اصبحت تدرج سنوياً في موازنات كثير من الدول ، حتى أصبح من الصعب ان يقال ان القروض ، في تلك الدول ، لا تزال تعتبر مورداً استثنائياً . وبسبب كون ان النفقات العادية ، والنفقات غير العادية ، يمكن ان تولد اثاراً متشابهة في الاقتصاد الوطني ، اذا أن كليهما يدخلان معاً في تكوين الطلب الفعلي ، وفي تحديد مستوى الدخل الوطني (تحليل كينز) ، وبالرغم مما ذكر أعلاه ، فان القروض والاصدار النقدي الجديد يشكلان مورداً تكميلياً ، وذلك لان الدولة لا تلجأ اليهما الا عندما لا تكفي حصيلة الضرائب والايرادات العادية الاخرى .

(2) شريف رمسيس تكلا ، مرجع سابق ، ص 95

فالايرادات السيادية ، تشمل ما تحصل عليه الدولة جبراً ، وبالاكراه ، وأهم تلك الايرادات ، الضرائب بمختلف أنواعها ، والرسوم ، والغرامات الجزائية ، والقروض الجبرية .

أما الايرادات الاقتصادية (غير السيادية) ، فهي التي تحصل عليها الدولة ، بدون إكراه أو اجبار ، اذ تحصل عليها بصفتها شخصاً معنوياً يمتلك الثروة ، ويقوم بالخدمات.[1] فالدولة تحصل على ايجار ما تمتلكه من أراضٍ ، أو مبان (اذا أجرتها)، واذا امتلكت مشروعاً زراعياً ، أو صناعياً ، أو تجارياً ، أو مالياً ، حصلت على أرباح، (هي الفرق بين ما تتقاضاه من ثمن لما تبيعه من سلع وخدمات ، وبين ما تكلفه هذه المشروعات من نفقات) . وتشمل الايرادات الاقتصادية ، ايجار ، أو ثمن بيع ، العقارات الحكومية ، وارباح المشروعات الاقتصادية التي تقوم بها الحكومة ، كالمصانع الحكومية ، وخدمات البرق والبريد والهاتف ، والخطوط الجوية ، وارباح البنك المركزي (مؤسسة النقد .... وغيرها .

ج. أنواع الإيرادات العامة

تتكون الايرادات العامة للدولة من عدة أنواع ، تشكل في مجموعها مصادر الايرادات العامة للدولة ، ومن أهم تلك الأنواع ما يلي :

1. دخل أملاك الدولة .
2. الرسوم .
3. الضرائب .
4. الغرامات الجزائية .
5. الإعانات والهبات .

(1) مصطفى القوني ، المالية العامة للضرائب ، (القاهرة ، مطبعة الانجلو المصرية ، 1954) ، ص 72 .

اری ان لا ضرورة لذكر الانتقادات الموجهة لانواع تقسيمات الايرادات العامة ، ويمكن الرجوع اليها في مراجع وكتب المالية العامة .

6. الإصدار النقدي .
7. القروض العامة .

وتجدر الاشارة هنا ، الى ان هذه الانواع المختلفة من الايرادات العامة ، ليست على درجة واحدة من الاهمية ، فهي تختلف من بلد الى آخر ، وذلك حسب نظام البلد السياسي والاقتصادي ، وحسب توفر الثروات الطبيعية الموجودة فيه .

وسنقدم في ما يلي ، فكرة موجزة عن كل نوع من هذه الايرادات .

1. دخل أملاك الدولة

يقصد بأملاك الدولة (الدومين) جميع ممتلكات الدولة مهما كان نوعها . وتشمل جميع ممتلكات الدولة العقارية (الدومين العقاري) التي تتكون من الأراضي الزراعية ، والغابات ، والمناجم ، والمحاجر ، والملاحات . ويضاف الى ذلك ، ما أصبحت تملكه الدولة في العصر الحديث ، من مشروعات صناعية ، وتجارية ، وأسهم وسندات الشركات ، وغيرها .

وتقسم أملاك الدولة ، من الناحية القانونية ، الى قسمين رئيسيين هما : [1]

أ. املاك الدولة العامة (الدومين العام) :

وتشمل أملاك الدولة المعدة للاستعمال العام كالطرق العامة ، والجسور ، والشوارع ، والحدائق العامة ، والموانئ ، والمطارات ، وغيرها . ولا يجوز بيع ، أو تملك أملاك الدولة العامة (الدومين العام) بوضع اليد عليها لمدة طويلة ، ولا تعطي في معظم الاحيان ايرادات، الا أن الدولة تفرض في بعض الحالات رسوماً على الانتفاع بهذه الاموال (مثل الرسوم التي تفرض على زيارة الحدائق ، والمتاحف العامة وغيرها) ، والغرض من هذه الرسوم ، هو تنظيم استعمال الافراد لهذه الاموال ، والرغبة في تغطية قسم من نفقات انشائها وتشغيلها وصيانتها الا ان القاعدة العامة ، في معظم بلدان العالم ، هي مجانية الانتفاع باملاك الدولة العامة (الدومين العام) .

---

(1) محمود رياض عطية ، مرجع سابق ، ص 135

ب. أملاك الدولة الخاصة (الدومين الخاص) :

وتديرها الدولة وتستثمرها بصفتها مالكة لها، شأن ملكية الاشخاص ، وتخضع لأحكام القانون الخاص ، ويمكن التصرف فيها بالبيع والتأجير ، وهي تغل ، في معظم الاحيان، ايرادات ، وهي المقصودة بدخل الدولة من أملاكها ، أو دخل الدومين الخاص، وكانت المدر الاول للايرادات (في العصور الماضية) ولا سيما في عصر الاقطاع، ثم اخذت أهميتها تتضاءل تدريجياً ، الا انها اخذت تستعيد مكانتها بعد أن اتخذت اشكالا جديدة متنوعة في العصر الحاضر .

وتقسم املاك الدولة الخاصة الى اربعة اقسام كما يلي :

اولاً – املاك الدولة العقارية (الدومين العقاري) .

ثانياً – املاك الدولة الصناعية (الدومين الصناعي) .

ثالثاً – املاك الدولة التجارية (الدومين التجاري) .

رابعاً – املاك الدولة المالية (الدومين المالي) .

وسنشرح في ما يلي ، بايجاز ، انواع املاك الدولة الخاصة .

أولاً – أملاك الدولة العقارية (الدومين العقاري)

وتعتبر أقدم انواع الممتلكات ، وكانت في العصور الماضية من أهم مصادر الايرادات للدولة[1]. وتشمل ما يلي :

أ. الأراضي

ب. الغابات والمراعي

ج. المناجم والمحاجر ومساقط المياه

وسأتكلم بإيجاز عن هذه العناصر.

---

(1) هناك أمثلة تاريخية تبين أن بعض الدول قامت بشراء بعض المناطق من دول اخرى لتوسيع رقعة اراضيها ، فقد باعت روسيا الى الولايات المتحدة الامريكية ولاية الاسكا في سنة 1867م ، بمبلغ ستة ملايين دولار . وتنازلت اسبانيا الى الولايات المتحدة عن بورتوريكو والفلبين سنة 1898م مقابل مبلغ (20) مليون دولار .

أ. الأراضي :

كانت الاراضي تعتبر أهم مصادر الايرادات في العصور القديمة ، الا ان اهميتها أخذت تتضاءل في العصور الحديثة ، حيث اخذت الدولة في بيع اراضيها ، أو توزيعها على المزراعين باثمان رمزية ، أو بالمجان (كما هو الحال في السعودية) ، وذلك بسبب الاعتقاد السائد بان استغلال الافراد للأرض افضل من قيام الدولة بزراعتها ، وفي بعض الحالات ، تقوم الدولة بتأجير الاراضي التي تمتلكها ، وتعتبر قيمة الاراضي التي تبيعها الدولة ، وبدل الايجار ، من مصادر الايرادات العامة . وقد تمتلك الدولة مباني، وعمارات سكنية ، وفي هذه الحالة ، فان ايجاراتها أو أثمان بيعها للمواطنين ، تعتبر من الايرادات العامة للدولة.

ب. الغابات والمراعي :

تعتبر الغابات ثروة عامة ، تحرص الدولة على المحافظة عليها ، وعلى تنميتها ، لما فيها من الفوائد التي تعود على المجتمع والبلاد بشكل عام ، فهي تلطف المناخ ، وتجمل الجبال والصحارى الجرداء ، وتجلب المصطافين ، يضاف الى ذلك ما تحتويه من أخشاب . ولذا تقوم الدولة بغرس الأشجار ، وتكوين الغابات ، والمحافظة عليها ، وتنظيم الاستفادة منها ، فتقوم بمنح الامتيازات الى بعض الشركات والافراد ، لقطع الأشجار في فصول معينة ، وضمن شروط محددة ، وذلك للمحافظة على هذه الثروة العامة العامة . وتحصل الدولة على بعض الإيرادات العامة من الغابات نتيجة منح هذه الامتيازات .

أما المراعي ، فهي الاراضي التي تخصص لرعي الحيوانات ، وهناك مراع طبيعية واصطناعية ، وتسمح الدولة للافراد برعي مواشيهم في مراعيها ، وتحصل منهم في بعض الاحيان، على مبالغ رمزية من الاموال ، يدفعونها مقابل تمتعهم بهذا الامتياز ، وتفيذ المراعي في المحافظة على الثروة الحيوانية في البلاد .

ج. المناجم والمحاجر ومساقط المياه:

وتمثل المناجم الثروة المدفونة في باطن الارض ، وتحت المياه الاقليمية ، وتشمل مناجم الذهب ، والفضة ، والحديد ، والنحاس ، والفحم الحجري ، وآبار البترول ، وغيرها من الثروات، كتلك التي توجد في المناجم ، وآبار البترول، والتي تعتبر من أموال الدولة.

أما المحاجر والملاحات فيمكن ان تغل هي الأخرى ايرادات للدولة . وبخصوص مساقط المياه فيمكن الاستفادة منها في مشاريع توليد الكهرباء وفي الري . وهناك عدة طرق لتنظيم استغلال الثروات المعدنية للبلاد وتشمل :

1. منح الشركات المتخصصة امتياز الاستغلال (الاستثمار) مقابل أجر سنوي عن المساحة المستغلة من قبل الشركة ، يضاف الى ذلك نسبة معينة من قيمة المواد المستخرجة ، أو حصة من صافي أرباح الشركة .
2. تأسيس شركات الاقتصاد المختلط : وتشترك الدولة ، في هذه الحالة ، مع الافراد والشركات في تأسيس شركات مختلطة ، وفي المساهمة في رأس مالها وادارتها ، لتقوم بعمليات استخراج المعادن .
3. الاستغلال المباشر ، وتقوم الدولة ، في هذه الحالة ، بعمليات التنقيب ، والاستخراج ، والتسويق .

ثانيا – أملاك الدولة الصناعية (الدومين الصناعي)

وتشمل ما تملكه وتديره الدولة من المنشآت الصناعية . وقد بدأ تملك الدولة ، لهذا النوع من المشروعات في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ، وازداد عدد هذه المشروعات ، بعد الحرب العالمية الاولى ، وذلك بسبب ما طرأ على الفكر الاقتصادي من تحول ، فسيادة مذهب التدخل ، وحلوله محل مذهب الاقتصاد الحر ، دفع الدولة الى المساهمة في المشروعات الاقتصادية للبلاد بالممارسة والتوجيه . وتملك الدولة في العديد من البلدان ، الصناعات التي تؤدي الى اشباع حاجات عامة ، ولها أهمية كبيرة بالنسبة لسلامة البلاد وأمنها ، مثال ذلك ، انشاء الدولة مصانع الأسلحة ، ولا تبغي من وراء عملياتها الصناعية تحقيق الربح ، وانما تقصد تزويد القوات المسلحة ، بما تحتاجه من الاسلحة والمعدات الحربية، حتى لا تضطر الى شرائها من الاسواق الخارجية [1] وتقوم الدولة، أحيانا ، بانشاء مصانع أخرى ، كمصانع البتروكيميات ، والاسمدة ، والصناعات الهيدروكربونية في (البلاد البترولية) .

(1) تقوم بعض الدول ببيع الاسلحة الى دول اخرى وتحصل على مبالغ مالية كبيرة نتيجة لذلك تصل الى بلايين الدولارات سنوياً ، فتجارة الاسلحة تعتبر تجارة مربحة للدول الكبرى .

ثالثاً – أملاك الدولة التجارية (الدومين التجاري) :

تقوم بعض الدول بممارسة بعض النشاط التجاري ، كتصدير بعض السلع ، واستيراد وتوزيع بعض السلع التجارية . وتحصل الدولة على أرباح نتيجة ممارستها للنشاط التجاري ، وتشكل هذه الارباح مصدراً من مصادر الايرادات للدولة . الا ان الدولة لا تقصد تحقيق الربح الكبير عند ممارستها للنشاط التجاري [1] في غالب الاحيان ، وانما تقوم بهذا النشاط بغرض توفير المواد الاساسية للمواطنين ، بأسعار مناسبة ، كاستيراد السكر ، والارز وغيرها من المواد الاساسية .

رابعاً – أملاك الدولة المالية (الدومين المالي) :

ويقصد بها ما تمتلكه الدولة من الاسهم والسندات ، في بعض الشركات ، والتي تعود عليها بالارباح .

وقد ازداد حجم الدومين المالي ، في العصر الحديث ، وذلك رغبة من الدولة في فرض سيطرتها على بعض المشروعات ، لتتمكن من توجيهها بما يتفق والمصلحة العامة ، أو لتوجيه الاستثمارات الخاصة نحو بعض الاستثمارات التي لم تعرف سابقاً أو للقضاء على احتكار شركة كانت تقوم باهدار مصالح المستهلكين . وقد أدى اشتراك الدولة في هذه المجالات ، الى ظهور ما يعرف بشركات الاقتصاد المختلط (أو الاقتصاد المختلط) حيث انه يجمع بين الملكية العامة والملكية الخاصة .

وتعتبر الارباح التي تجنيها الدولة من الاسهم والسندات من مصادر الايرادات لها ، ويطلق عليها غلة املاك الدولة المالية (أو غلة الدومين المالي) .

2. الرسوم

الرسم هو مبلغ نقدي تحصل عليه الدولة من الافراد الذين يستفيدون فائدة خاصة من الخدمات ذات النفع العام التي تؤديها لهم أجهزة الدولة المختلفة . والرسم،

---

(1) ان قيام الدولة بالنشاط التجاري يقابل بالمعارضة من قبل انصار الاقتصاد الحر ، اذ يعتبرون ذلك منافسة للقطاع الخاص ، ويضاف الى ذلك ، ضعف الحافز الفردي لدى موظف الحكومة ، وتقيده بالروتين وعدم كفاءته ، في بعض الاحيان ، وهذه تعتبر من الحجج التي يبرزها المعارضون لتدخل الدولة في النشاط التجاري .

انظر : شريف رمسيس تكلا ، مرجع سابق ، ص 104

بعبارة اخرى ، هو ما يدفعه الفرد ، مقابل الخدمة الخاصة التي يحصل عليها من الخدمات العامة التي تقدمها له السلطات العامة . والخدمات العامة هذه تكون قابلة للتقسيم الى وحدات صغيرة يمكن تحديدها ، وتقدير قيمتها . ولذا ، فان الرسم في هذه الحالة يأخذ شكل مساهمة من الفرد ، في تكاليف الخدمات العامة القابلة للتقسيم (للتجزئة) ، ومن أمثلة ذلك ، رسوم توثيق العقود ، وتسجيل الملكية ، ومنح جوازات السفر ، ورخص الصيد ، ورخص حمل السلاح ، ورسوم التعليم ، والرسوم القضائية، ورسوم الارصفة التي تفرض على رسوم السفن ، ورسوم الموانئ ، والمنائر... ونحوها . وللرسم صفة اجبارية معنوية ، ويقصد بالاجبار المعنوي ان يلزم الفرد بدفع الرسم في حالة ما اذا قرر الانتفاع بالخدمات التي تقدمها الهيئات العامة . وبمعنى آخر ، فان الفرد لا يلتزم بمقتضى القانون بطلب الخدمة وانما له ان يفعل ذلك بمحض اختياره ، على انه متى قرر الانتفاع بها التزم طبقاً للقانون باداء الرسم المقرر عنها ، ومثال ذلك تسجيل الملكية العقارية.[1]

وقد تناقصت أهمية الرسوم ، كمورد مالي للدولة ، في العصر الحديث ، وذلك بسبب انتشار فكرة مجانية الخدمات التي تقوم بها الدولة . ولا تشكل الرسوم في العصر الحاضر الا نسبة صغيرة من الايرادات العامة .

3. الضرائب

تعتبر الضرائب أهم مصادر الايرادات العامة للدولة في العصر الحديث ، فحصيلتها وفيرة ، ومنها تغطي الدولة معظم نفقاتها العامة . وقد زادت أهمية الضرائب (في العصر الحديث) ليس بسبب كونها أكبر مصدر من مصادر الايرادات للدولة، ولكن بسبب كونها أداة لتحقيق أغراض سياسية ، واقتصادية ، واجتماعية . فالضريبة أصبحت ذات دور هام في تحقيق الاستقرار الاقتصادي ، والاجتماعي ، وفي توزيع الدخل الوطني . فالضريبة تساهم في حماية اقتصاد الدول المتقدمة من الاثار السيئة لفترات التضخم والانكماش التي تمر بها ، كما أنها من بين الادوات التي تستعين بها الدول النامية في التغلب على مشكلاتها الاقتصادية ، وتحقيق التنمية

(1) شريف رمسيس تكلا ، مرجع سابق ، ص 113

الاقتصادية ، فبواسطة الضرائب في البلاد النامية يضبط الاستهلاك ، ويتم تشجيع الاستثمارات ، وحماية الانتاج المحلي ، فهي بذلك اداة تحفز على التنمية ، ووسيلة من وسائل تمويل التنمية الاقتصادية .

وتعرف الضريبة بأنها اقتطاع نقدي من ثروات الاشخاص ، تقوم بفرضه الدولة جبراً عليهم ، دون حصولهم على نفع خاص في المقابل ، وذلك بغرض تحقيق نفع عام .

ومن أنواع الضرائب ، [1] الضرائب على الدخل ، والضرائب على رأس المال ، والضرائب على التداول وعلى الانفاق (ومن الامثلة على ذلك ، الضرائب على سلع معينة كضريبة استهلاك بعض المنتجات البترولية ، والضرائب الجمركية) .

4. الغرامات الجزائية

الغرامات هي عقوبات مالية تفرضها الدولة على المخالفين للقوانين والانظمة المطبقة في البلاد . والهدف الأساسي من فرض الغرامات هو ردع الاشخاص عن ارتكاب المخالفات (وليس الحصول على الايرادات) وهو هدف اجتماعي . والاصل في الغرامات توقيع العقوبة المالية على المخالفين ، كي يحترموا قوانين وأنظمة البلاد ، ومثال ذلك ، غرامات مخالفة السيارات لنظام المرور ، وغرامات مخالفة الإقامة والجنسية ، وغرامات مخالفة نظام الجمارك ، وغيرها من الأنظمة .

---

(1) ونظراً لاهمية الضرائب ، فان بحوثا كثيرة كتبت عنها في كتب المالية العامة ، فهناك البحوث المتعلقة باقتصاديات الضرائب ، والبحوث الخاصة بالاحكام والمبادئ العامة المتعلقة بالضريبة ، والبحوث التي تتناول التنظيم الفني للضريبة ، والبحوث التي تتناول التنظيم الفني للضريبة ، والبحوث التي تتناول شرح أحكام التشريع الضريبي في الدول المعنية ولن أتطرق ، في هذا الكتاب لموضوعات الضرائب المذكورة بعاليه ، واكتفي باحالة القارئ الى المراجع المكتوبة عنها ضمن كتب المالية العامة .

فيما يلي بعض المراجع التي تعالج موضوع الضرائب بالتفصيل ، احيل القارئ اليها .

- حامد عبد المجيد دراز ، المالية العامة ، الاسكندرية ، مؤسسة شباب الجامعة ، 1984م
- عبد الهادي النجار ، اقتصاديات النشاط الحكومي ، الكويت ، جامعة الكويت ، 1982 م
- محمد سعيد فرهود ، علم المالية العامة ، الرياض ، معهد الادارة العامة ، 1982م .

وحصيلة الغرامات غير ثابتة ، ويصعب التنبؤ بها ، وذلك بسبب ارتباطها بالمخالفات القانونية وجوداً وعدماً ، وكلما قلت حصيلة الغرامات ، وقلت المخالفات القانونية ، فان ذلك يدل على النجاح في فرض وتطبيق نظام الغرامات . ومن ناحية أخرى ، فان ازدياد حصيلة الغرامات المالية ، في بلد ما ، يدل دلالة واضحة على الفشل في فرض وتطبيق الغرامات الرادعة ،[1] وفي عدم احترام المواطنين للانظمة والقوانين .

ولا تعتبر الدولة الغرامات ، من المصادر الهامة للايرادات وذلك بسبب قلة حصيلة هذا المصدر ، وعدم انتظام ايراداته .

5. الإعانات والهبات

تتلقى بعض الدول (النامية) اعانات من دول أو مؤسسات اجنبية ، وتسمى هذه الإعانات بالاعانات الخارجية . وتساعد هذه الاعانات الدول (النامية) في تنفيذ بعض المشاريع ، وفي سد العجز في موازناتها . وتعتبر هذه الاعانات مصدراً من مصادر الايرادات بالنسبة للدول التي تتلقاها (بينما تعتبر نوعاً من انواع النفقات للدول التي تقدمها) (وترتبط بعض الاعانات بشروط سياسية واقتصادية من الدول الاجنبية المانحة ، ولهذا فانه لا يمكن الاعتماد على الاعانات الاجنبية كمصدر هام من مصادر الايرادات ، لانها تكون احيانا عرضه للتوقف)

وتحصل المؤسسات العامة ، والسلطات المحلية (البلديات) في اقاليم الدولة على اعانات من الحكومة المركزية ، وتسمى هذه الاعانات بالاعانات الداخلية، وتفيد هذه الاعانات السلطات المحلية في تغطية نفقاتها ، وتنفيذ مشاريعها ، وفي تقديم المزيد من الخدمات للمواطنين في تلك الاقاليم .

أما الهبات ، فهي المبالغ النقدية ، أو الممتلكات التي تؤول الى الدولة نتيجة لانقطاع الوارث لها ، أو التي تدفع أو تقدم اختياراً ، بواسطة الافراد ، والشركات ، على شكل تبرعات ، لمواجهة حالات الحروب ، أو الكوارث ، التي تقع فيها البلاد .

---

(1) حامد عبد المجيد دراز ، مرجع سابق ، ص 149

وتعتبر الاعانات والهبات من المصادر الثانوية للايرادات العامة ، وذلك لانها قليلة الحصيلة ، وغير منتظمة ، في معظم الاحوال .

6. الإصدار النقدي

تستطيع الدولة ان تحصل على مزيد من الايرادات بواسطة الاصدار النقدي الجديد ، فتعهد الى دار سكّ النقود بضرب عملات قيمتها المعدنية ، أقل من قيمتها الاسمية ، وتحقق بهذه الوسيلة ربحاً يعتبر مورداً من موارد الايرادات للدولة . كما قد تعهد الدولة الى البنك المركزي (أو مؤسسة النقد) باصدار النقود الورقية [1] وتحقق عملية الاصدار ربحاً للبنك المركزي ، وبالتالي ربحاً للدولة ، لان البنك المركزي هو بنك الدولة ، الا ان على الدولة ان تكون حذرة عند لجوئها الى هذا المصدر من مصادر التمويل (اصدار الاوراق النقدية) فلا تغالي في عملية الاصدار ، لان زيادة كمية النقود المتداولة من شأنها ان تؤدي الى ارتفاع الاسعار ، والى انخفاض القوة الشرائية للنقود ، والى حدوث التضخم ، وينتج التضخم عن التوسع الكبير في اصدار النقود ، فتزيد وسائل الدفع ، ويزداد الطلب الكلي على سلع الاستهلاك ، زيادة لا يستجيب لها العرض الكلي لهذه السلع ، وهذا مما يؤدي الى ارتفاع الاسعار ، وانخفاض القوة الشرائية للنقود ، والى حدوث اثار اقتصادية سيئة . ويطلق على هذا الاسلوب في التمويل (الاصدار النقدي) مسمى « التمويل بالتضخم » [2]

ومن الجدير ذكره ، ان الدولة قلما تلجأ الى الاصدار النقدي ، لتمويل جزء من النفقات العامة ، أو العجز في الميزانية . ولا تلجأ الى هذا الاسلوب في التمويل ، الا عندما لا تستطيع تغطية نفقاتها بواسطة الضرائب ، أو الرسوم ، أو مصادر الايرادات العامة الاخرى .

7. القروض العامة

يقصد بالقروض العامة المبالغ النقدية التي تأخذها الدولة من المقرضين ، سواء أكانوا أفراداً ، أو مصارف ، أو شركات ، وطنية أو أجنبية ، مع التزام الدولة برد

(1) حامد عبد المجيد دراز ، مرجع سابق ، ص 148

(2) محمد سعيد فرهود ، مرجع سابق ، ص 486

المبالغ المقترضة ، ودفع الفوائد المستحقة عنها ، حسبما يتم الاتفاق عليه . وتقسم القروض الى عدة انواع منها ، القروض الداخلية والقروض الخارجية ، والقروض قصيرة الاجل ، ومتوسطة الاجل ، وطويلة الاجل ، والقروض الاختيارية ، والقروض الاجبارية ، وتعتمد التقسيمات ، على المعيار الذي يستند اليه في التقسيم .

وبخصوص اعتماد الدولة ، على القروض العامة ، كمصدر من مصادر تمويل نفقاتها ، فإنها تعتمد أساساً على ايراداتها العادية ن لتمويل نفقاتها ، فهي تعتمد على الضرائب والرسوم ودخل ممتلكاتها ، وعندما لا تستطيع الايرادات العادية تغطية نفقاتها (الدولة) ، فانها تستعين بالمصادر الاخرى لتغطية تلك النفقات. فهي قد تستعين بالقروض ، أو بالاصدار النقدي ، وهذه المصادر تسمى بالايرادات غير العادية في الفكر المالي التقليدي . فلا تلجأ الدولة اليها الا في الحالات الاستثنائية كحالة الحرب ، أو عند القيام بمشاريع ضخمة كالسدود . وفي خلاف هذه الحالات ، فقد كان الالتجاء الى القروض يعتبر معيباً للدولة ، وذلك بسبب اعتقاد الاقتصاديين التقليديين بضرورة موازنة الموازنة ، بحيث تكون النفقات العامة ، على قدر الايرادات العامة ، وذلك لان الزيادة في النفقات على الايرادات ، تكون سبباً في حصول ارتفاع تضخمي في الاسعار . وعلى ذلك ، فان احداث عجز في الموازنة ، والتجاء الدولة الى الاقتراض لتغطية هذا العجز ، لابد وأن يضر ، بالوضع الحسن ، الذي يسير عليه النظام الاقتصادي .

ولكن ، بعد سنوات الكساد الكبير ، حدثت ثورة في الفكر المالي التقليدي ، بزعامة اللورد كينز ، كشفت عما في افكار التقليديين من اخطاء . واصبح غير ضروري ، في نظرة الفكر المالي الجديد ، ان تتقرر دائماً موازنة الموازنة العامة بل انه في بعض الظروف ، قد يكون من واجب الدولة احداث عجز في موازنتها ، وهذه الظروف ، هي حالات الكساد التي تصيب اقتصاد البلاد ، ويكون فيها الطلب الكلي منخفضاً ، ودون المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل ، وحتى تقوم الدولة بزيادة الطلب الكلي ، واعادة الانتعاش الى جهازها الاقتصادي ، يجب عليها ان تحدث عجزاً في موازنتها ، أي ان تزيد من مقدار نفقاتها ، وتغطي هذا العجز بموارد غير عادية من بينها القروض [1] .

---

(1) محمد وديع بدوي ، مرجع سابق ص 294 -295

وبالنسبة للدول النامية ، فان القروض تعتبر من الوسائل الهامة لتمويل مشاريع التنمية ، فبواسطة القروض الخارجية يمكن تلافي النقص في المدخرات الوطنية ، كما توفر تلك القروض ، العملات الاجنبية التي تحتاج اليها عمليات التنمية .

د. الإيرادات العامة في المملكة العربية السعودية

سنعالج في هذا القسم بايجاز الموضوعات التالية :

1- تطور الإيرادات في المملكة .

2- شركات الزيت العاملة في المملكة .

3- عناصر الايرادات العامة في المملكة .

وسنقدم شرحاً لها في ما يلي :

1. تطور الايرادات في المملكة :

تعتمد المملكة العربية السعودية ، في الوقت الحاضر ، على مصادر متعددة من مصادر الايرادات العامة ، تغذي من حصيلتها الخزانة العامة للدولة ، وتنفق منها على كافة وجوه الانفاق فيها ، وتعتبر ايرادات الزيت أهم مصادر الايرادات العامة في المملكة.

وقبل اكتشاف الزيت [1] كانت معظم ايرادات المملكة تأتي من رسوم الحج والجمارك ، والزكاة ، وحاصلات أملاك الدولة . وكانت هذه الايرادات قليلة ، وغير

---

(1) تم اكتشاف الزيت في المملكة بطريق الصدفة ، اذ يذكر بانه بينما كان الشيخ عبد الله السليمان وزير المالية سابقاً ، يقوم بجولة تفتيشية على فروع وزارة المالية في المنطقة الشرقية ، يزور فيها الاحساء والعقير والقطيف ثم الجبيل ، أحضر اليه بعض الاعراب صرة تحتوي على مادة سوداء لها رائحة الكاز ، فاهتم الشيخ بالامر ، وعرض الامر على جلالة الملك عبد العزيز ، وصادف ذلك وجود المهندس الجيولوجي الامريكي (تويتشل) في المملكة فعرض عليه الموضوع، فاهتم به ، وقام مع الشيخ بالكشف على المنطقة التي اخذت منها العينة، وأبدى المهندس ارتياحه لما شاهده من التكوينات الجيولوجية المشجعة على وجود البترول ، وسافر بعد ذلك الى لندن للاتصال بشركات البترول للتفاوض معها في هذا الشأن والحصول على عروض منها بخصوص استخراج البترول ، وبعدها بدأ التفاوض مع الشركات لاجل استثمار زيت السعودية (انظر : ظهير يونس العضيمي ، السعودية وتطورها الحديث (دمشق ، مطابع الحلبوني 1965م) ص 30-31 .

كافية لسد احتياجات البلاد . وتعطي أقدم ميزانية للمملكة وهي ميزانية سنة (1350/ 1351هـ) فكرة واضحة عن الوضع المالي للدولة في ذلك الوقت . فقد قدرت ايرادات المملكة ونفقاتها بمبلغ (106) ملايين قرش أميري (أو ما يعادل 10.6 مليون ريال) .

وقد تحسن الوضع المالي للمملكة بعد اكتشاف الزيت واستخراجه بكميات تجارية . ففي عام 1933 منحت حكومة المملكة ، شركة استاندرد اويل أوف كاليفورنيا (شركة ارامكو حاليا) امتيازاً للتنقيب عن البترول في المنطقة الشرقية ، وقد تمكنت هذه الشركة ، بعد خمس سنوات من التنقيب ، من اكتشاف الزيت واستخراجه بكميات تجارية في عام 1938م . ومنذ ذلك التاريخ اصبحت المملكة دولة مصدرة للزيت ، واصبحت ايرادات الزيت من أهم مصادر الايرادات فيها .

وقد فقد تم في عام 1938م انتاج نصف مليون برميل ، وفي عام 1939م وصل الانتاج الى (4) ملايين برميل ، ثم الى (5) ملايين في عام 1940م . وانخفض الإنتاج بعد ذلك، بسبب ظروف الحرب العالمية الثانية ، الى (4.3) مليون برميل في عام 1942م ، ثم ارتفع الى (4.8) مليون برميل في عام 1943م ، والى (7.8) مليون برميل في عام 1944 م ، والى (21.3) مليون برميل في عام 1945م (بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية) . وقد أدى ازدياد الطلب على البترول ، واكتشاف حقول جديدة ، الى زيادة انتاج البترول في المملكة ، فوصل في عام 1953م الى (845) الف برميل في اليوم ، وقد تتابعت الزيادة في إنتاج البترول في الخمسينات ، والستينات ، والسبعينات ، واوائل الثمانينات الميلادية من القرن العشرين، فوصل الانتاج الى معدل (9.9) مليون برميل في اليوم سنة 1980م ، وأخذ بعد ذلك بالانخفاض الى أن وصل الى معدل (3.17) مليون برميل عام 1985م (تعود اسباب الانخفاض الى ضعف الطلب العالمي على الزيت ، والى انخفاض اسعاره)

(ويوضح الجدول رقم (9-1) إنتاج الزيت الخام في المملكة من عام (1972-1985م)

جدول رقم (9-1)

إنتاج الزيت الخام في المملكة العربية السعودية

خلال الفترة من سنة 1973م-1985م

السنة	الانتاج	معدل الانتاج اليومي (ملايين البراميل)
1972	2202.0	6.01
1973	2772.6	7.59
1974	3095.1	8.47
1975	2582.5	7.07
1976	3139.3	8.57
1977	3358.0	9.20
1978	3029.9	8.30
1979	3479.2	9.53
1980	3623.8	9.90
1981	3579.9	9.81
1982	2366.4	6.48
1983	1656.9	4.54
1984	1492.9	4.08
1985	1158.8	3.17

المصدر : التقرير السنوي لمؤسسة النقد العربي السعودي لعام 1406هـ (1986)م

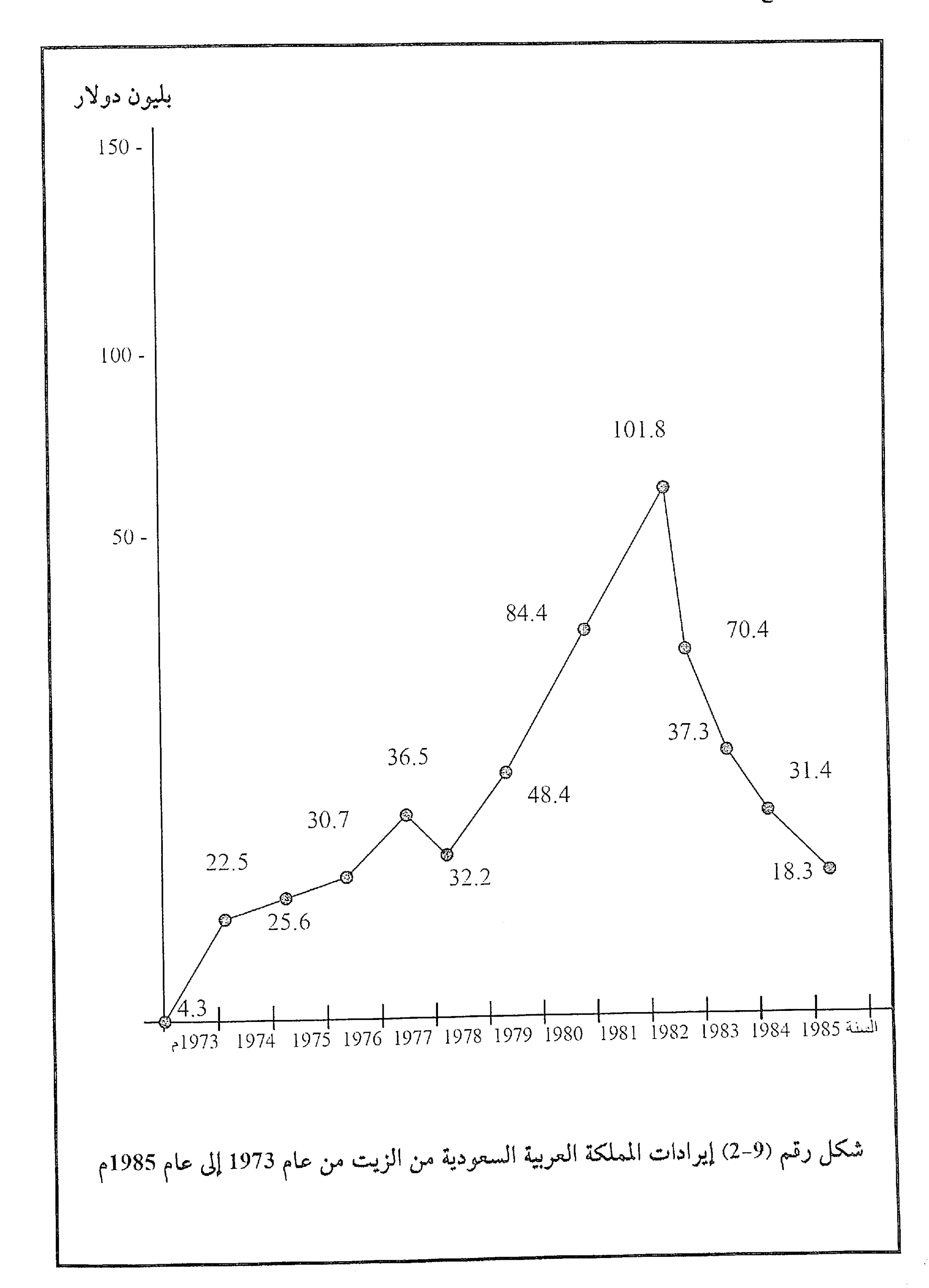
2. شركات الزيت العاملة في المملكة

تقوم بعمليات التنقيب عن ، واستخراج الزيت ، في المملكة ثلاث شركات رئيسية وهي :

أ. شركة الزيت العربية الأمريكية (أرامكو) :

منحت امتياز التنقيب واستخراج البترول سنة 1933م ،[1] وتعتبر أكبر شركة منتجة للزيت في المملكة العربية السعودية ، وقد بلغت عائدات الزيت منها (99187) مليون دولار عام 1981م ، الا أنها انخفضت سنة 1985م الى (17662.5) مليون دولار ، وهذا ما يعادل نسبة (96.4) من اجمالي ايرادات الزيت في عام 1985م .

(1) مدة الامتياز لشركة ارمكو هي (66) سنة ، وبداية تاريخ الامتياز سنة 1933م



شكل رقم (9-2) إيرادات المملكة العربية السعودية من الزيت من عام 1973 إلى عام 1985م

ب. الإيرادات الأخرى :

وهي الايرادات المحلية التي تؤخذ على شكل ضرائب ، ورسوم ، وعوائد استثمارت ، وتظهر في الموازنة العامة للدولة تحت أبواب ، ضريبة المنتجات البترولية ، والرسوم الجمركية ، ورسوم الخدمات العامة ، ورسوم البرق والبريد والهاتف والتلكس ، والاوراق ذات القيمة ، والمبيعات الحكومية ، والايجارات والاقساط ، والايرادات المتنوعة ، والزكاة . ووصلت حصلية الايرادات الاخرى ، في السنة المالية (1401/ 1402هـ) ، الى (39412) مليون ريال ، وبلغت نسبتها (10.7٪) من اجمالي الايرادات في تلك السنة . وقد ارتفعت حصيلتها في السنة المالية (1405/ 1406هـ) ، فوصلت الى (43823) مليون ريال ، وبلغت نسبتها (33.3٪) من اجمالي الايرادات العامة في المملكة في تلك السنة (وهكذا نلاحظ انه في الوقت الذي انخفضت فيه ايرادات الزيت وانخفضت نسبتها المئوية من نسبة اجمالي الايرادات العامة ، ارتفعت حصيلة الايرادات الاخرى ، وارتفعت نسبتها ، وهذا مؤشر ايجابي يبين ان الايرادات الاخرى (المحلية) ستصبح ذات اهمية كبيرة ، ضمن الايرادات العامة في المملكة في المستقبل ، مما يقلل من الاعتماد ، بشكل كبير ، على ايرادات الزيت ، ويؤدي الى تنويع مصادر الدخل للمملكة) .

(انظر الجدول رقم (9-3) ايرادات المملكة العربية السعودية الفعلية (1399/ 1400هـ- 1405/ 1406هـ) ، والشكل رقم (9-3) .

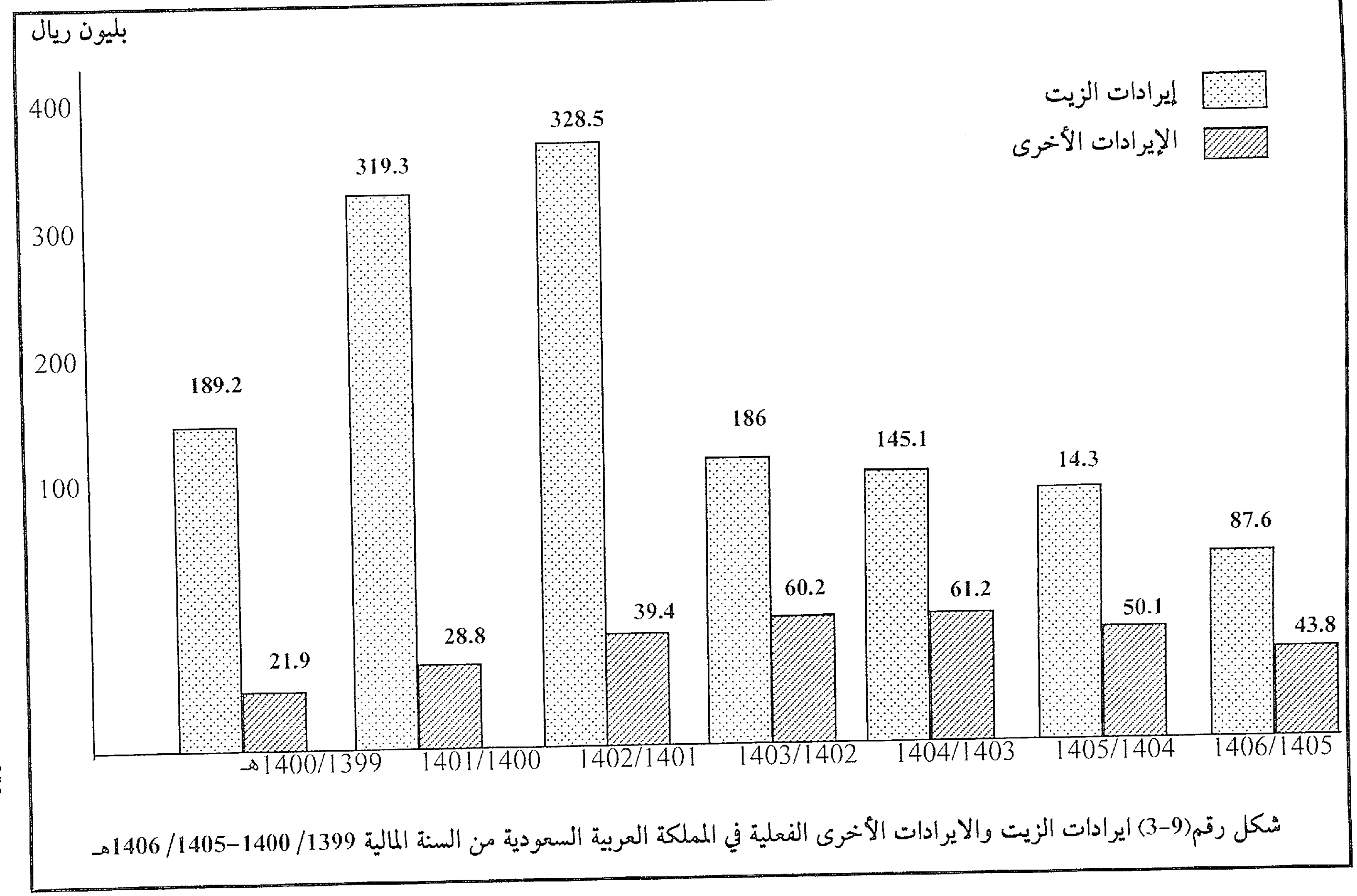
جدول رقم (9-3)

ايرادات المملكة العربية السعودية الفعلية (1399/1400 هـ - 1405/1406هـ

المعمول به اعتباراً من 1/7/1397هـ بالسلم التالي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / 29 السعودية الفعلية (ايرادات الزيت والايرادات الاخرى)

السنة المالية	إيرادات الزيت		الايرادات الاخرى		اجمالي الايرادات	
	ايرادات فعلية (ملايين الريالات	النسبة المئوية	ايرادات فعلية (ملايين الريالات)	النسبة المئوية	ايرادات فعلية (ملايين الريالات)	النسبة المئوية
1399/1400هـ	189295	%89.63	21901	%10.37	211196	%100
1400/1401	319305	%91.73	28814	%8.27	348119	%100
1401/1402	328594	%89.29	39412	%10.71	368006	%100
1402/1403	186006	%75.56	60176	%24.44	246182	%100
1403/1404	145123	%70.3	61296	%29.7	206419	%100
1404/1405	121348	%70.5	50161	%29.3	171509	%100
1405/1406	87675	%66.7	43823	33.3	131498	%100

المصدر : التقرير السنوى لمؤسسة النقد العربى السعودى لعام 1406هـ (1986م)



شكل رقم(9-3) ايرادات الزيت والايرادات الأخرى الفعلية في المملكة العربية السعودية من السنة المالية 1399/ 1400-1405/ 1406هـ

٥. الآثار الاقتصادية للايرادات العامة

للايرادات العامة اثار كبيرة على النشاط الاقتصادي في البلاد . اذ تستطيع الدولة بواسطة استخدامها لعناصر الايرادات الرئيسية (وهي الضرائب ، والقروض العامة) ان تتدخل وتؤثر في المجالين الاقتصادي والاجتماعي .

وسنعالج في هذا القسم موضوعين أساسين هما :

1. الآثار الاقتصادية للضرائب .
2. الآثار الاقتصادية للقروض العامة .

وسنقدم شرحاً موجزا لهما فيما يلي .

1. الاثار الاقتصادية للضرائب

كان المفكرون الاقتصاديون التقليديون يرون ان الضريبة وسيلة للحصول على الايرادات اللازمة لتغطية نفقات الدولة العادية ، ولذا سادت في عهدهم فكرة حياد الضريبة . أما المفكرون الاقتصاديون المعاصرون فقد اخذوا ينظرون الى الضريبة كأداة من الادوات السياسية المالية [1] تستخدمها الدولة ، لتحقيق أهدافها الاقتصادية [2] والاجتماعية، وبذلك تم التخلي عن فكرة حياد الضريبة ، واصبح الاهتمام بالتركيز على دورها في توجيه السياسة الاقتصادية لاجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي .

وسنعرض فيما يلي الموضوعات التالية :

أ. اثر الضريبة على النشاط الاقتصادي .

ب. اثر الضريبة على الاستهلاك والادخار .

ج. اثر الضريبة على الانتاج .

د. اثر الضريبة على توزيع الدخل الوطني .

---

(1) السياسة المالية هي طريقة (كيفية) استخدام مختلف العناصر المالية (الايرادات والنفقات العامة) وذلك لتحقيق اهداف السياسة الاقتصادية (في الاستقرار والعمالة الكاملة) . انظر : رياض الشيخ ، مرجع سابق ، ص 30

(2) يلزم لمعرفة التأثيرات الاقتصادية للضريبة ، بشكل واضح ، دراستها مع التأثيرات الاقتصادية للنفقات العامة .

وسنقدم شرحاً موجزا لها في الاتي .

أ. **اثر الضريبة على النشاط الاقتصادي :**

يمر الاقتصاد (الرأسمالي) بتقلبات وازمات اقتصادية تحدث بصورة متعاقبة ودورية ، فتحدث فترات ازدهار (رخاء وتوسع اقتصادي) ، وفترات كساد (انكماش وازمة اقتصادية) . ويعود سبب هذه التقلبات – حسب التحليل الكينزي – الى تغيرات في الطلب الفعلي . وتستطيع الدولة بتدخلها ان تحدث اثاراً تعويضية هدفها تخفيف حدة التقلبات الاقتصادية . فبواسطة استخدام الضرائب (وهي من الادوات التي تستعين بها الدولة) تتدخل الدولة على النحو الاتي : [1]

1. **فترات الكساد** : تتصف فترات الكساد بانخفاض الطلب الفعلي (عن مستوى التشغيل الكامل) . ولمعالجة ذلك ، بواسطة الضريبة ، فان الدولة تلجأ الى اجراء تخفيضات في الضرائب على دخول الافراد ، ومنح اعفاءات ضريبية ، مما تؤدي الى زيادة القوة الشرائية لدى الافراد وبالتالي الى ارتفاع في الطلب (على السلع الخدمات) . كما تقوم الدولة بمنح اعفاءات وتخفيضات ضريبية على الارباح (أرباح المنتجين) مما يساعد على زيادة معدلات الانتاج وبالتالي يشجع على زيادة الاستثمار . وتبعاً لذلك فان الضرائب تعمل على رفع الطلب الفعلي للوصول الى مستوى التشغيل الكامل .

2. **فترات الازدهار** : تتصف فترات الازدهار ، عادة ، بزيادة الطلب الكلي عن العرض الكلي مما يؤدي الى ظهور ضغوط تضخمية . ولمعالجة ذلك ، بواسطة الضرائب ، فان الدولة تلجأ الى رفع نسب الضرائب على الدخول ، وذلك لاقتطاع اجزاء من دخول الافراد (للحد من قوتهم الشرائية ومن الطلب على شراء السلع والخدمات) وتحتفظ بها (كلياً أو جزئياً) دون اعادة انفاقها ، وبذلك تحقق فائضاً في الموازنة العامة ، مما يساعد في التخفيف من الضغط على الاسعار ، ومن ارتفاعها ، ومن حدة التضخم ، بشكل عام .

(1) محمد سعيد فرهود ، مرجع سابق ، ص 426 .

ب. أثر الضريبة على الاستهلاك والادخار :

تؤثر الضرائب ، بكافة انواعها ، على الاستهلاك بشكل مباشر ، وذلك بتخفيض كمية النقود المتوفرة في ايدي الافراد . وبشكل غير مباشر ، بانقاص كمية السلع المعروضة للاستهلاك .

وتوضيح ذلك ، فان الضرائب المباشرة على الدخول تقلل من كمية استهلاك الطبقات الفقيرة من السلع ، وتخفض من مدخراتها ، لانها تقتطع اجزاء من دخول هذه الطبقات . اما السلع التي يقل استهلاكها فهي تلك السلع التي لا تمثل حاجة ملحة كسلع الاستهلاك الجاري .[1] وبالنسبة للسلع الضرورية (الاساسية)[2] فقلما ينقص استهلاكها . ولذا فان فرض ضريبة مباشرة على دخول الطبقات الفقيرة يدفعها الى السحب من مدخراتها حتى تؤمن الاحتياجات الاساسية للحياة ، وهذا يؤدي بالتالي الى تخفيض حجم مدخراتها (القليلة) .

وبخصوص الطبقات الغنية فالضرائب المباشرة على دخولها قلما تنقص من كمية استهلاكها.[3] لانها تعودت على مستوى معيشة معين ، ولذا فان الضرائب تقلل من مدخراتها .

أما الضرائب غير المباشرة ، ومعظمها ضرائب على الاستهلاك ، فيتوقف تأثيرها على الاستهلاك على انواع السلع التي تفرض عليها الضرائب[4]، فاذا فرضت على السلع الكمالية (سلع الترفيه) فان استهلاكها ينقص بمقدار كبير لان الطلب عليها غير مرن .

أما السلع الضرورية ، فهي تتصف بانها ذات طلب غير مرن . ولذا فان فرض الضريبة عليها لا يؤدي الى نقص استهلاكها الا بمقدار قليل جداً . وكذلك سلع الاستهلاك الجاري فان الطلب عليها غير مرن ، الى حد ما ، وينتج عن

(1) من الامثلة على سلع الاستهلاك الجاري ، البن ، والدخان ... وما شابهها من السلع .
(2) من الامثلة على السلع الضرورية (الاساسية) الخبز ، والارز .... وما ماثلها من السلع .
(3) محمد وديع بدوي ، مرجع سابق ، ص 248
(4) و(5) محمد وديع بدوي ، مرجع سابق ، ص 251

فرض الضريبة عليها الى انخفاض الحاصل في السلع الضرورية عند فرض الضريبة عليها .

وتؤثر الضرائب غير المباشرة على الكمية المعروضة من السلع ، فاذا فرضت ضرائب انتاجية عالية على انتاجية بعض السلع الاستهلاكية فهذا من شأنه ان يدفع اصحاب روؤس الاموال الى تحويلها الى انتاج سلع اخرى تكون الضرائب عليها منخفضة.[1] .

وبخصوص أثر الضريبة على الادخار فهي ، بشكل عام ، تقلل من الادخار الخاص ، فهي تقلل من ادخار الطبقات الفقيرة ، ومن ادخار الطبقات الغنية . لان الانسان لا يميل الى الادخار الا بعد أن يحقق مستوى (معينا) مناسباً من الاستهلاك يكفل له تأمين المطالب الاساسية للحياة . [2]

ج. أثر الضريبة على الإنتاج

تؤثر الضريبة على الإنتاج من خلال اثرها على الحجم الكلي للإنتاج ومن خلال أثرها على نماذج الإنتاج (أو على شكل الانتاج) .

وبالنسبة لاثر الضريبة على الحجم الكلي للانتاج فان ذلك يتضح من خلال تأثيرها في المقدرة على العمل والرغبة فيه ، وعلى تكوين المدخرات ، وعلى الاستثمار . فالضرائب المباشرة التي تفرض على دخول الطبقة العاملة ، وكذلك الضرائب غير المباشرة التي تحرم هذه الطبقة من بعض ضروريات الحياة ، فانها تقلل من كفاءة وقدرة العمال على العمل ، وبالتالي تضعف مقدرتهم على المساهمة في الانتاج . وكذلك تضعف الضرائب من الحافز على الادخار ولا سيما عندما تكون مفروضة على اصحاب الدخول الكبيرة الذين يوجد لديهم اموال فائضة يدخرونها [3] وحيث إن الضرائب تؤثر في المقدرة على العمل ، وفي تكوين المدخرات ، فانها تؤثر بالتالي بالتالي على الاستثمار (لان حجم الاستثمار يعتمد على الادخار ، وطاقة العمل ، وبعض العوامل الاخرى) .

---

(2) عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص 406

(3) محمد وديع بدوي ، مرجع سابق ، ص 251

وفيما يتعلق بالنسبة لاثر الضريبة على نماذج الانتاج ، فيظهر ذلك عند فرض ضريبة على بعض فروع الانتاج دون البعض الاخر ، أو فرضها على جميع فروع الانتاج بنسب مختلفة ، فهذا من شأنه ان يؤدي الى توجه المنظمين (المنتجين) نحو الفروع غير الخاضعة للضريبة ،أو المفروض عليها الضريبة بسعر (نسبة) أقل (كي لا تنقص ارباحهم) [1] ويؤدي هذا بالتالي الى نقص عرض السلعة (المفروض عليها الضريبة) . وهكذا فانه يمكن استخدام الضريبة كأداة لتوجيه الاستثمار (وكافة عناصر الانتاج) الى الفروع الانتاجية المرغوب فيها ، وابعاده عن الفروع الانتاجية غير المرغوب فيها ، (وذلك عن طريق اعفاء الفروع الاولى من الضريبة أو اخضاعها لضريبة خفيفة وفرض ضريبة مرتفعة على الفروع الاخرى) [2] أما الضرائب الجمركية فتستخدم ، احيانا ، لاغراض حماية الصناعة الوطنية ، اذا فرضت بشكل مرتفع على السلع الاجنبية المستوردة ، وبهذا فانها تساعد على توسع وازدهار الصناعة الوطنية .

د. اثر الضريبة على توزيع الدخل الوطني

تستطيع الدولة ان تتدخل في اعادة توزيع الدخل الوطني بين افراد المجتمع ، وفي تقليل التفاوت بين الطبقات ، وذلك بواسطة استخدام الضرائب المباشرة التصاعدية على الدخول ، [3] وضرائب التركات ، والضرائب غير المباشرة على السلع الكمالية .

فالضرائب المباشرة التصاعدية على الدخول ، والضرائب العاليه على التركات (الارث) ، وعلى زيادة قيمة رأس المال [4] (العقارية أو المنقولة) والضرائب غير المباشرة على السلع الكمالية ، تؤدي جميعاً الى اقتطاع اجزاء من دخول الطبقات الغنية، ومن التركات الكبيرة ، وتحولها الى الدولة ، ثم تقوم

(1) اذا ما اخفقوا في نقل عبء الضريبة الى غيرهم .
(2) محمد سعيد فرهود ، مرجع سابق ، ص 425
(3) محمد وديع بدوي ، مرجع سابق ، ص 254
(4) محمد سعيد فرهود ، مرجع سابق ، ص 428

الدولة ، بواسطة الموازنة العامة ، بانفاق حصيلتها مجتمعة ، على الاعانات والخدمات التي تستفيد منها الطبقات الفقيرة ، وبذلك تساعد الضريبة في تحقيق اهداف اجتماعية ، تتمثل في تضييق الفجوة بين الفقراء والاغنياء ، وفي تقليل حدة التفاوت في الثروات والدخول بين طبقات المجتمع ، وتساهم في تحقيق التوازن الاجتماعي [1] في البلاد .

2. الآثار الاقتصادية للقروض العامة

تغيرت النظرة حاليا للقروض العامة [2] ، فاصبح ينظر اليها حسب الفكر المالي الحديث – على أنها أداة من ادوات السياسة المالية ، تستخدمها الدولة لاجل تحقيق التشغيل الكامل ولمواجهة حالتي الكساد والتضخم . [3] ففي حالة الكساد ، حيث تتفشى البطالة بين العاملين ، ويكون الطلب الكلي منخفضاً ودون مستوى التشغيل الكامل ، فان الدولة تزيد نفقاتها العامة (عن ايراداتها) وتغطي الزيادة (العجز) بواسطة القروض العامة ، وبذلك تدعم القوة الشرائية ، وترفع الطلب الفعلي . أما في حالة التضخم ، حيث يرتفع الطلب على السلع والخدمات ، فان الدولة ، بواسطة بيع سندات القروض العامة ، تقوم بامتصاص قسم من الاموال (التي بين ايدي الافراد والشركات) ، وبذلك تخفض الطلب الفعلي على السلع والخدمات ، وتخفف بالتالي من حدة التضخم في البلاد ، وهكذا نلاحظ أن القروض العامة أصبحت تستخدم كأداة تستعين بها الدولة لاحداث اثار اقتصادية واجتماعية ، ولتوضيح الاثار الاقتصادية والاجتماعية للقروض العامة فاننا سنناقش الموضوعات التالية :

أ. مصادر القروض العامة واثارها .

ب. أثر القروض العامة في الاستهلاك وفي الادخار .

---

(1) سنبحث موضوع التوازن الاجتماعي بشكل اوسع في الفصل القادم (الفصل العاشر من هذا الكتاب) .

(2) كانت النظرة القديمة الى القروض العامة ، حسب الفكر المالي التقليدي ، تقوم على اساس اعتبار القروض العامة وسيلة غير عادية لتمويل نفقات الموازنة العامة غير العادية ولا يلجأ اليها الا عندما تزيد النفقات عن الايرادات العامة العادية .

(3) محمد سعيد فرهود ، مرجع سابق ، ص 483

ج. أثر القروض العامة في إعادة توزيع الدخل الوطني .

د. الآثار المترتبة على تسديد القروض العامة .

ونقدم فيما يلي توضيحاً لهذه الموضوعات .

أ. مصادر القروض العامة واثارها:

يتوقف اثر القروض العامة في النشاط الاقتصادي الكلي على عدة عوامل أهمها مصدر الأموال المقترضة ، فمصادر الحصول على القروض العامة تترك اثاراً مختلفة على النشاط الاقتصادي (في مرحلة الاكتئاب في القروض) ونبين فيما يلي أهم مصادر القروض للدولة وتأثيراتها : [1]

1. الاقتراض من اموال الافراد:

تحصل الدولة، احيانا، على القرض من مدخرات الافراد المكتنزة (التي كانت معطلة وبعيدة عن النشاط الاقتصادي) وفي هذه الحالة ، فان القرض يؤدي الى زيادة تيار الانفاق النقدي، والى زيادة الطلب الفعلي ، وبالتالي توسيع دائرة النشاط الاقتصادي (بفعل اثر المضاعف (الضارب) والاتجاه نحو التشغيل الشامل) . اما اذا كان القرض من مدخرات الافراد الموظفة في استثمارات خاصة ، فان القرض يؤدي الى تغيير الجهة التي تقوم بالاستثمار، فتصبح الدولة (القطاع العام) هي التي تقوم بالاستثمار بدلاً من القطاع الخاص، وهذا قد يؤدي الى حصول اثار انكماشية في الاستثمار الخاص (لانه يترتب عن القرض انخفاض في كمية الاموال التي يملكها الافراد والمتاحة للاستثمار في المشروعات الخاصة) .

2. الاقتراض من بنوك الادخار وشركات التأمين :

يؤدي حصول الدولة على القرض من بنوك الادخار وشركات التأمين الى حصول اثار انكماشية في الاستثمار الخاص ، لان هذه المؤسسات تدخر معظم موجوداتها في اوراق مالية مختلفة ، ولهذا فان توظيف أموالها في سندات القرض العام،[2] يتم على حساب توظيف هذه الاموال في مجالات القطاع الخاص المختلفة .

---

(1) محمد سعيد فرهود ، مرجع سابق ، ص 480

(2) تجبر الدولة المؤسسات المالية ، احيانا ، على توظيف اموالها في سندات القرض العام .

3. الاقتراض من البنوك التجارية ومن البنك المركزي :

يؤدي حصول الدولة على القرض من البنوك التجارية ومن البنك المركزي الى اثار توسيعه ، وذلك لان هذه المؤسسات المالية تستطيع احداث قوة شرائية جديدة تضاف الى تلك التي كانت من قبل موجودة في التداول (وذلك عن طريق الاقتراض الاضافي على الاحتياطي بالنسبة للبنوك التجارية ، عن طريق الاصدار النقدي الجديد بالنسبة للبنك المركزي) ، وبذلك لا يترسب على الاقتراض من هذه المؤسسات ،في الظروف العادية ، اية اثار انكماشية ، وذلك لان القوة الشرائية المستخدمة في شراء السندات العامة هي قوة شرائية جديدة ، ولا تنقص من القوة الشرائية الموجودة سابقا ، وبذلك لا يتأثر الاستثمار الخاص نتيجة للاقتراض العام (بل قد يكون لذلك اثار توسعية ، ما دام لدى هذه البنوك احتياجات نقدية زائدة)[1]

4. الاقتراض من الخارج :

يضع الاقتراض من الخارج قوة شرائية جديدة تحت تصرف الدولة ، ومن ثم فانها تمارس اثارا توسعية على الاقتصاد الوطني . وتحدث الاثار التوسعية اذا اودعت قيمة القرض الخارجي لدى البنك المركزي أو البنوك التجارية .[2] فايداع قيمة القرض لدى البنك المركزي يرفع حجم ودائعه ويمكنه من زيادة الاصدار النقدي الجديد . كما ان ايداع قيمته لدى البنوك التجارية يمكنها من توسيع نطاق الائتمان . وقد تستخدم القروض الاجنبية في شراء سلع من الخارج ، وفي هذه الحالة فان الاثار المترتبة على ذلك تختلف تبعاً لنوع السلع في الداخل ، وتحد بالتالي من ارتفاع الاسعار . اما اذا كانت تلك السلع انتاجية ، فانها تعمل على التوسع في الاستثمار ، وفي رفع مستوى الدخل الوطني .

ب. اثر القروض العامة في الاستهلاك وفي الادخار

تشجع القروض العامة على الادخار ، وتقلل الميل للاستهلاك ، وذلك عن طريق منح الافراد مزايا كبيرة تغريهم على شراء سندات القروض العامة . ففي

(1) عادل احمد حشيش ، مرجع سابق ، ص 285

(2) عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد ، مرجع سابق ص 307

فترات الحروب والازمات يزداد الميل للادخار في القروض العامة وذلك بسبب قلة مجالات الاستهلاك ، واحيانا بسبب الالزام عندما تصدر الدولة قرضاً اجبارياً [1] .

ويلاحظ ، في بعض الاحيان ، ان اصدار القروض العامة قد يزيد من الميل للاستهلاك ويكون ذلك في اوقات التضخم ، اذ يشعر الافراد ان اكتتابهم في القروض العامة سيؤدي الى انخفاض القيمة الشرائية للنقود التي اكتتبوا بها ، فيتجهون الى شراء السلع الاستهلاكية بدلاً من شراء السندات العامة .

ج. اثر القروض العامة في توزيع الدخل الوطني

يعتمد تأثير القروض العامة في توزيع الدخل الوطني على أمرين رئيسيين هما ، اثر انفاق القروض ، واثر دفع فوائد القروض . وبخصوص اثر انفاق القروض العامة على توزيع الدخل الوطني فيعتمد ، بشكل أساسي ، على المستفيدين من هذا الانفاق (يحدث الانفاق زيادة في الدخول الفعلية لهم). فاذا كان معظم المستفيدين من زيادة الدخول من الطبقات المتوسطة والفقيرة ، فان انفاق النقود المقترضة ينتج عنه تقريب في توزيع الدخول بين الطبقات المختلفة في المجتمع. اما اذا ترتب على زيادة الانفاق (انفاق نقود القروض) زيادة في القوة الشرائية بنسبة اكبر من زيادة كمية السلع والخدمات، فانه قد يؤدي الى التضخم ، وبذلك ترتفع الاسعار ، وتوزع الدخول الجديدة في غير صالح الطبقات المتوسطة والفقيرة.[2]

أما بالنسبة لاثر دفع فوائد القروض على توزيع الدخل الوطني فيعتمد على عنصرين هما، الطبقة المالكة لسندات القروض ، وعلى مصدر تمويل فوائد القرض . فاذا كانت معظم السندات مملوكة من قبل الطبقات المتوسطة والفقيرة فان اعادة توزيع الدخل الوطني تتجه الى تقليل التفاوت بين الطبقات الاجتماعية . اما اذا كانت غالبية السندات مملوكة من قبل الطبقة الغنية فان اعادة توزيع الدخل تتجه الى تقليل التفاوت بين الطبقات الاجتماعية. اما اذا كانت غالبية السندات مملوكة من قبل الطبقة الغنية

(1) محمد سعيد فرهود ، مرجع سابق ، ص 481

(2) عادل أحمد حشيش ، مرجع سابق ، ص 292

فان اعادة توزيع الدخل تتجه الى زيادة التفاوت بين الطبقات وبخصوص مصدر تمويل فوائد القروض، فاذا كانت الفوائد تمول من حصيلة الضرائب التصاعدية فانه يترتب على دفع الفوائد اعادة توزيع من الطبقات الغنية (التي تتحمل غالبية عبء الضريبة) الى الطبقات المتوسطة والفقيرة ، وبذلك فان اثر القروض بالنسبة لاعادة توزيع الدخل الوطني يميل الى تقليل حدة التفاوت والى تحقيق مزيد من التقارب في الدخول بين الطبقات الاجتماعية . وعكس ذلك يحدث اذا كانت فوائد القرض تمول من الضرائب النسبية أو من الضرائب الاستهلاك [1] فانه يترتب على ذلك ان تتحمل الطبقات المتوسطة والفقيرة غالبية العبء ، ومن ثم ، فان اثر القروض في اعادة توزيع الدخل الوطني يتجه الى زيادة حدة التفاوت بين الطبقات الاجتماعية .

د. الاثار المترتبة على تسديد القروض العامة

تعتمد الاثار الاقتصادية الناتجة عن تسديد القروض العامة على مصدر تلك القروض ، فقد تكون قروضاً داخلية ، أو قروضا خارجية ، وسنوضح اثارها في الاتي:

1. آثار تسديد القروض الداخلية :

يترتب على قيام الدولة بسداد القروض الداخلية الى زيادة القوة الشرائية لدى حملة سندات هذه القروض ، والى اعادة توزيع الدخل الوطني بين فئات المجتمع[2].

اما بالنسبة لاثار تسديد القروض الداخلية على الاقتصاد ككل فقد يكون له آثار انكماشية أو تضخمية ، [3] ويعتمد ذلك على مصدر الاموال المستخدمة في سداد القروض. فاذا كان مصدرها الضرائب غير المباشرة (وهي الضرائب التي يتحمل عبئها، عادة، الطبقات الفقيرة) فيترتب على ذلك تمويل القوة الشرائية من طبقة ميلها الحدي للاستهلاك كبير ، الى طبقة قد تكنز هذه الاموال ولا تنفقها ،

(1) محمد سعيد فرهود ، مرجع سابق ، ص 481-482

(2) وضحنا في القسم السابق اثر القروض العامة في توزيع الدخل الوطني

(3) عادل احمد حشيش ، مرجع سابق ، ص 290

وبالتالي ينتاب الاقتصاد حالة من الانكماش . ويظهر الانكماش ايضاً في حالة تملك السندات بواسطة البنوك التجارية أو البنك المركزي ، اذا انه قد يترتب على ذلك تحويل استثمارات البنوك الى احتياطات غير مستثمرة تقلل من القوة الشرائية الموجودة. الا انه اذا قامت هذه البنوك ، نتيجة لتراكم احتياطها بتوسع ائتماني ، فان ذلك قد يؤدي الى اثار تضخمية ما لم يقابل هذا التوسع في الائتمان زيادة في حجم الإنتاج .

2. **اثار تسديد القروض الخارجية**

تشكل القروض الخارجية عبئا حقيقيا على الاقتصاد الوطني للدول المقترضة ، اذ يتعين عليها رد أصل القرض ودفع فوائد عليه للدائنين الاجانب ، مما يتطلب اقتطاع اجزاء من القوة الشرائية للمجتمع ، من المستهلكين أو المستثمرين في الداخل (اقتطاع جزء من اجمالي الناتج الوطني الى الدائنين الاجانب) وتحويله الى الخارج وقد يؤدي ذلك الى زيادة العبء الضريبي على المواطنين . وعند سداد القرض بالنقد الاجنبي فان ذلك يشكل ضغطا على ميزان المدفوعات ، لان الدولة المقترضة قد لا تستطيع تدبير المبالغ المطلوبة الا اذا تمكنت من تصدير جزء من انتاجها الى الخارج بهدف الحصول على نقد اجنبي يمكنها من دفع أصل القرض والفوائد المستحقة عليه . ولذا يمكن القول ان القروض العامة الخارجية تشكل عبئا حقيقيا على الاقتصاد الوطني، كما انها تمارس تاثيراً انكماشيا عليه من خلال تسرب قسم من القوة الشرائية للمجتمع الى الخارج .[1] وهذا يستوجب على الدول المقترضة (من الدول النامية) توجيه القروض الاجنبية الى الاستثمار في مشروعات التنمية الاقتصادية التي تؤدي الى زيادة الانتاج ، ورفع مستوى الدخل الوطني ، وانتاج السلع التي يزيد الاقبال عليها في الخارج للاستعانة بها في سداد القروض . كما يتوجب على الدول المقترضه ان لا تستخدم القروض الاجنبية لتغطية النفقات الاستهلاكية غير المنتجة[2] .

---

(1) عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد ، مرجع سابق ، ص 310

(2) محمد سعيد فرهود ، مرجع سابق ، ص 484

أسئلة للمناقشة

1. وضح المقصود بالايرادات العادية والايرادات غير العادية وبين الفرق بينهما؟
2. إشرح الفرق بين الايرادات الاصيلة والايرادات المشتقة ؟
3. أذكر أهم مصادر الايرادات العامة للدولة في العصر الحاضر موضحاً مدى اختلاف كل منها باختلاف الدولة المعنية ؟
4. ما هو المقصود بأملاك الدولة الخاصة ، واذكر اهم اقسام تلك الاملاك ؟
5. وضح مفهوم الرسم ، والضريبة ، وبين الفرق بينهما ؟
6. تكلم عن مصادر الايرادات العامة في المملكة العربية السعودية وبين أهمية كل منها ؟
7. تستخدم الضريبة كأداة من ادوات السياسة المالية ، وتستعين بها الدولة لمواجهة حالات الكساد والتضخم ، وضح ذلك ، وبين الإجراءات الضريبية التي يمكن ان تتخذها الدولة لمواجهة هذه الحالات ؟
8. إشرح اثر الضريبة على الاستهلاك ، والادخار ، والإنتاج ؟
9. ناقش اثر الضريبة على إعادة توزيع الدخل الوطني ؟
10. ناقش الآثار الاقتصادية للقروض العامة الداخلية ؟
11. وضح اثر القروض العامة في إعادة توزيع الدخل الوطني ؟
12. ناقش بالتفصيل الآثار الاقتصادية للقروض العامة الخارجية ؟



الفصل العاشر

الموازنة أداة للتوازن المالي والإقتصادي والإجتماعي

- تأثر الموازنة العامة بالأحوال الاقتصادية في البلاد
- الموازنة العامة والتوازن المالي
- الموازنة العامة والتوازن الاقتصادي
- الموازنة العامة والتوازن الاجتماعي
- أسئلة للمناقشة



الفصل العاشر

الموازنة أداة للتوازن المالي والإقتصادي والإجتماعي

تعتمد الموازنة العامة (في أية دولة من دول العالم) على الاقتصاد الوطني ، بشكل أساسي ، وهي تتأثر به ، وتؤثر فيه . ومن الملاحظ ، ان حجم الموازنة العامة قد كبر كثيراً ، في معظم دول العالم ، ولا سيما في النصف الثاني من القرن العشرين الميلادي ، وكان ذلك نتيجة للتغيرات التي حدثت على وظائف الدولة . فلم تعد وظائفها مقتصرة على الوظائف الأساسية التقليدية (توفر الأمن ، والدفاع ، والعدالة) ، بل أضيفت إليها وظائف أخرى جديدة ، وهي الوظائف الاقتصادية والاجتماعية ، (وأصبحت الدولة تقوم بالوظائف الاقتصادية والاجتماعية إضافة الى الوظائف التقليدية الأساسية) . وأدى ذلك الى زيادة في حجم النفقات العامة ، وزيادة في حجم الإيرادات ، وكبر في حجم الموازنة العامة .

وترتب على كبر حجم الموازنة العامة ، زيادة أهميتها ، وشدة تأثرها بأوضاع البلاد الاقتصادية ، وعظم تأثيرها على المجالين الاقتصادي والاجتماعي في البلاد ، وأصبحت الموازنة العامة تعتبر أداة تستخدمها الدولة لتحقيق أهداف السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها . كما انها أصبحت تعتبر وسيلة هامة لتحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي والاجتماعي ، وتحقيق معدلات نمو اقتصادية مرتفعة في البلاد . وسنقدم في هذا الفصل . تحليلا شاملاً لدور الموازنة العامة في تحقيق التوازن المالي والاقتصادي والاجتماعي ، وسنناقش الموضوعات التالية :

أ. تأثر الموازنة العامة بالأحوال الاقتصادية في البلاد .

ب. الموازنة العامة والتوازن المالي .

ج. الموازنة العامة والتوازن الاقتصادي .

د. الموازنة العامة والتوازن الاجتماعي .

ونقدم فيما يلي توضيحاً لهذه الموضوعات .

أ. تأثر الموازنة العامة بالأحوال الاقتصادية في البلاد

تتأثر الموازنة العامة بالأحوال الاقتصادية في البلاد ، فهي تعتمد على اقتصاد البلاد ، اذ تقتطع قسماً منه عن طريق الرسوم والضرائب المفروضة على قطاعاته المختلفة (الصناعي والتجاري والزراعي) ، لتنفقه على اوجه الانفاق المتنوعة في الموازنة العامة . ويلاحظ حصول زيادة في الايرادات العامة في فترات الازدهار الاقتصادي ، كما يلاحظ حدوث انخفاض في حصيلتها في فترات الكساد الاقتصادي والازمات الاقتصادية .

وللتجارة الخارجية تأثير كبير على ايرادات الموازنة العامة ، فالضرائب الجمركية اصبحت تعتبر مصدراً هاماً من مصادر الايرادات للدولة ، ويلاحظ ان حصيلة الجمارك ترتفع في فترات الازدهار الاقتصادي ، حيث يكثر الاستيراد . وتقل في فترات الكساد الاقتصادي حيث تنخفض حركة الاستيراد . كما ان الحروب تقلل من حصيلة الضرائب الجمركية ، وذلك بسبب انخفاض حجم الاستيراد ، وبسبب تخفيض التعريفة الجمركية (احياناً) أثناء فترات الحرب .

وللأحوال الاقتصادية الخارجية ، في الدول التي تتعامل معها الدولة تأثير على الموازنة العامة ، فاذا كانت اقتصاديات تلك الدول في حالة ازدهار فان الإيرادات العامة تزيد عن طريق زيادة كمية الصادرات الى تلك الدول (مثل تصدير البترول والمواد الخام وغيرها) . وتقل في فترات الكساد الاقتصادي ، حيث تنخفض حركة الصادرات ، وتنخفض (أحيانا) أسعار المواد المصدرة اليها .

ب. الموازنة العامة والتوازن المالي

يقصد بالتوازن المالي للموازنة العامة [1] في الفكر المالي التقليدي ، هو ان تتساوى النفقات العامة العادية فيها مع الايرادات العامة العادية سنوياً . فلا يكون في

---

(1) بني مبدأ التوازن المالي للموازنة العامة على الفكرة القديمة القائلة بأن موازنة الدولة لا دخل لها في الحياة الاقتصادية (محايدة) ، وان التأثير الوحيد الذي لها على الحياة الاقتصادية هو تأثير==

الموازنة العامة عجز ولا فائض ، وعلى الموازنة ان تحافظ على هذا التوازن في حالتي الازدهار والكساد الاقتصادي .

واستناداً الى مبدأ التوازن المالي فانه يتوجب على معدي الموازنة العامة -كي لا يختل التوازن- ان يتبعوا في حالة الازدهار الاقتصادي (حيث تزيد الايرادات العامة)، أحد امرين :

1. إما زيادة النفقات العامة بنسبة زيادة الإيرادات العامة (المتوقعة) .
2. أو الغاء أو تخفيض بعض الضرائب بنفس نسبة زيادة الايرادات العامة (المتوقعة)

ومن الواضح ان تنفيذ أحد هذين الامرين قد يضر بالاقتصاد الوطني ، على المدى البعيد ، ولا يساعد في العودة الى التوازن الاقتصادي . لان زيادة كمية النفقات العامة في الموازنة تساعد على زيادة حالة الازدهار ، فترتفع تبعاً لذلك ويحدث التضخم ، كما أن الغاء أو تخفيض بعض الضرائب قد يؤدي الى عودة قسم من الايرادات العامة (الذي كان سيقتطع بموجب الضرائب) الى حقل القطاع الخاص ، في الوقت الذي لا يكون هذا القطاع بحاجة اليه مما يؤدي (ايضاً) الى ارتفاع الاسعار وحدوث التضخم .

أما في حالة الكساد الاقتصادي (حيث تنخفض الايرادات العامة) فانه يتوجب على المسئولين عن اعداد الموازنة العامة ، انطلاقاً من مبدأ التوازن المالي للموازنة ، ان يتبعوا من أجل المحافظة على التوازن المالي أحد أمرين :

1. اما تخفيض النفقات .
2. أو زيادة الضرائب .

ومن المعلوم أن تنفيذ أحد هذين الامرين قد يضر بالاقتصاد الوطني ، على المدى البعيد ، ويتنافى مع المصلحة العامة للبلاد . لان تخفيض النفقات العامة في

==سيئ ناتج عن العجز في حالة وقوعه ، اذ يؤدي الى زيادة حجم الدين العام عندما يغطى عن طريق الاقتراض ، والى التضخم اذا غطي عن طريق الإصدار النقدي الجديد . انظر : حسن عواضه ، مرجع سابق ، ص 321

مرحلة الكساد الاقتصادي يؤدي الى ارتفاع نسبة البطالة ، والى تفاقم الازمة الاقتصادية واشتداد حدتها . في الوقت الذي يتطلب الوضع الاقتصادي زيادة في النفقات العامة ، وتنفيذ العديد من المشاريع الكبيرة لتأمين العمل للمواطنين وتوفير قوة شرائية جديدة لهم) .

كما أن زيادة الضرائب ، في حالة الكساد الاقتصادي ، تساعد في ازدياد حدة الأزمة ، لان الضرائب تقتطع قسماً من دخول المكلفين ، وتحولها الى الدولة ، وبذلك تحرم هؤلاء المكلفين من استخدام بعض امكانياتهم المالية التي هي بحاجة ماسة اليها لاستخدامها اما بانفاقها لشراء سلع وخدمات ، أو باستثمارها .

مما سبق ، يتضح ان اتباع سياسة التوازن المالي (البحت) للموازنة العامة حسب مفهوم الفكر المالي التقليدي ، تضر [1] أحيانا ، بالاقتصاد الوطني ، على المدى البعيد . ولذا سمح الفكر المالي الحديث بالخروج على مبدأ توازن الموازنة السنوي ، إذا كان الهدف هو معالجة مشكلات الاقتصاد الوطني ، وحل الازمات الطارئة عليه ، وأصبح الاهتمام بالتوازن الكلي العام والذي يعتبر التوازن المالي احد ركائزه الأساسية [2]

ج. الموازنة العامة والتوازن الاقتصادي [3]

حدث في الآونة الأخيرة (كما بينا سابقاً) تغير بالنسبة لموضوع الموازنة العامة، فلم يعد ينظر إليها بأنها موازنة مالية بحتة ، تعنى بتوازن النفقات والإيرادات ، وانها محايدة لا تأثير لها على الأوضاع الاقتصادية في البلاد . بل أصبح ينظر إليها على أنها جزء هام من الاقتصاد الوطني (تصل نسبتها أحيانا الى 40٪ من الدخل الوطني أو

(1) خطار شبلي ، مرجع سابق ، ص 216

(2) عادل احمد حشيش ، مرجع سابق ، ص 399

(3) يقصد بالتوازن الاقتصادي (للمالية العامة) بأنه الحالة التي يبلغ فيها انتاج مجموع الاقتصاد الوطني اقصى ما يمكن ان يصل اليه ، ويعمل الاقتصاد بكامل طاقته ، دون ان يتأثر المستوى للأسعار أنظر :

- عادل احمد حشيش ، مرجع سابق ، ص 400 .

أكثر، في بعض الدول)،[1] وانها تتأثر به وتؤثر فيه . وأصبح الاتجاه الحديث هو استخدام الموازنة العامة كوسيلة لخدمة الاقتصاد الوطني ، ولعلاج مشكلاته (حالات الكساد ، والبطالة ، والتضخم) وللمساعدة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلاد .

وقد اخذ علماء المالية العامة (الحديثون)[2] يؤكدون ان القضايا المالية جزء من القضايا الاقتصادية والاجتماعية ، وان التوازن المالي لا يمكن فصله عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي ، ولذا أصبحوا يهتمون بالتوازن العام في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وبالتوازن المالي في إطار التوازن الاقتصادي ، [3] ورأوا أن ذلك قد يتم عن طريقين هما :

1. نظرية العجز المتراكم .
2. الموازنات الدورية .

ونقدم فيما يلي توضيحا لكل منهما .

1. نظرية العجز المتراكم : [4]

تعتمد فكرة هذه النظرية على السماح بوجود عجز في الموازنة العامة في فترات الكساد الاقتصادي ، وعند ارتفاع نسبة البطالة ، وذلك لمعالجة مشكلات الاقتصاد الوطني وانعاشه .

وتفترض هذه النظرية وجوب تخفيض الضرائب وزيادة النفقات العامة ، [5] واللجوء الى القروض (لتمويل العجز الحاصل في الموازنة نتيجة لزيادة النفقات

---

(1) محمد سعيد فرهود ، مرجع سابق ، ص 146

(2) حسن عواضه ، مرجع سابق ، ص 322

(3) نقتصر في هذا الفصل على دراسة التوازن الاقتصادي بشكل عام دون الدخول في تفاصيل هذا الموضوع . وقد سبق ان عالجنا هذا الموضوع عند بحث الاثار الاقتصادية للنفقات العامة ضمن الفصل الثامن ، وكذلك عند بحث الاثار الاقتصادية للايرادات العامة ضمن الفصل التاسع .

(4) يعود الفضل الى المفكر الانجليزي وليم بيفردج في وضع نظرية العجز المتراكم .

(5) حسن عواضه ، مرجع سابق ، ص 323 .

العامة، وتخفيض الضرائب) وذلك لمعالجة حالة الكساد الاقتصادي . فتخفيض الضرائب يؤدي الى زيادة الاستهلاك لدى الافراد (نتيجة لابقاء الاموال في ايديهم) والى زيادة الطلب على السلع ، مما يؤدي الى تشجيع المؤسسات والشركات الانتاجية ، ودفعا الى زيادة الانتاج . وزيادة النفقات المتمثلة في زيادة الاعانات والتعويضات للفقراء تؤدي الى زيادة الطلب على السلع لدى اصحاب الدخول الصغيرة . كما أن زيادة النفقات العامة المتمثلة في تنفيذ المشروعات (العامة) ذات النفع العام (كالطرق والمباني الحكومية) التي تنفذها الدولة بهدف زيادة فرص العمل وتشغيل الأيدي العاملة العاطلة عن العمل (وتحويلها باللجوء الى القروض) يؤدي الى توفير قوة شرائية لدى العاملين تزيد من الطلب على السلع ، مما يشجع ايضاً المؤسسات على زيادة الانتاج ، ويؤدي بالتالي الى ايجاد فرص عمل جديدة اخرى للعاطلين عن العمل ، والتخلص من البطالة بصورة تدريجية . وهكذا يستخدم عجز الموازنة العامة لمعالجة حالتي الكساد والبطالة ، ولتحقيق الازدهار والتوازن الاقتصادي . ويجدر التنوية ، بانه لا خوف من تراكم العجز في الموازنة سنة بعد اخرى [1] اذ عندما ينتعش الاقتصاد ، ويعود الى حالة الازدهار ، فان الايرادات العامة تزيد عن النفقات العامة ، وتتمكن الدولة من تغطية العجز المتراكم في موازنات السنوات السابقة . وهكذا نلاحظ انه ينتج عن التوازن الاقتصادي عند حصوله توازن مالي في الموازنة ، وان التوازن الاقتصادي قد يتحقق عن طريق العجز في الموازنة العامة [2] وان العجز قد يستخدم كوسيلة للانماء الاقتصادي وحل الازمات الاقتصادية الطارئة.

2. الموازنة الدورية :

لا تشترط هذه الموازنة وجوب التوازن المالي السنوي (للايرادات والنفقات) في الموازنة العامة للدولة ، وانما ترى ان يتم ذلك خلا عدة سنوات (سنوات الدورة

---

(1) يؤدي تمويل المشاريع العامة ذات النفع العام بواسطة القروض العامة الى توجيه الأموال المدخرة (الباقية في ايدي المواطنين بدون استخدام) نحو الاستثمار في المشاريع العامة .

(2) خطار شبلي ، مرجع سابق ، ص 216 .

الاقتصادية التي تتراوح بين 7و11 سنة) [1] وتستهدف تحقيق التوازن الاقتصادي خلال سنوات الدورة الاقتصادية ، اذ تتعاون الموازنات التي بها فائض في سنوات الازدهار ، مع الموازنات التي بها عجز في سنوات الكساد ، بحيث يؤدي هذا التعاون الى حصول توازن اقتصادي ومالي في نهاية الدورة الاقتصادية (ويتم ذلك عن طريق المقاصة بين الوفر والعجز في الموازنة الدورية) [2] بدلاً من حصوله سنوياً.

د. الموازنة العامة والتوازن الاجتماعي

تؤثر الموازنة العامة في المجال الاجتماعي ، فهي تساهم في تقليل الفوارق بين الطبقات الاجتماعية وفي التقريب بينهما ، كما تساعد في تحقيق التوازن الاجتماعي [3] في البلاد .

وبخصوص تأثير الموازنة العامة في تحقيق التوازن الاجتماعي والطرق التي يمكن ان تسير عليها لأجل تحقيق ذلك فهناك عدد من النظريات تعالج هذا الموضوع من أهمها نظريتان هما :

---

(1) يجب ان لا يفهم من ذلك ان تكون موازنة الدولة في حالة عجز دائم ، أو ان كل عجز دائم ، أو ان كل عجز في الموازنة يتصف بالخير والفائدة ، اذ يفضل توازن الموازنة اذا امكن تحقيقه في ظل الأهداف المحددة للسياسة الاقتصادية والمالية في الدولة .
خطار شبلي ، مرجع سابق ، ص 217

(2) حسن عواضه ، مرجع سابق ص 326
- شرحنا مضمون الموازنة الدورية بالتفصيل في الفصل الثاني "قواعد الموازنة العامة" ، عند بحثنا لقاعدة توازن الموازنة .

(3) يقصد بالتوازن الاجتماعي تعادل الدخول والثروات بين المواطنين ، بحيث تنعدم الفوارق الكبيرة بينهم ، فلا يستأثر فريق بمعظم الخيرات الاقتصادية ، ويحرم منها أو يكاد ، فريق آخر . كما يعني (التوازن الاجتماعي) ان تتضاءل الفوارق الاجتماعية بين الطبقات بحيث تصبح متقاربة في الامكانيات والتطلعات . والواقع ان التوازن الاجتماعي من الأمور المثالية التي يصعب تحقيقها، لان المجتمع الإنساني (المعاصر) يوجد فيه تفاوت كبير بين أفراد المجتمع ، وبعيد عن تحقيق التوازن . وتعود أسباب التفاوت ، بدرجة كبيرة ، الى التفاوت في الملكية التي تنتقل من شخص إلى آخر عن طريق الإرث ، والى اختلاف إنتاجية العمل بين شخص وآخر .
انظر : خطار شبلي ، مرجع سابق ، ص 219

1. نظرية تعادل الدخول .
2. نظرية تكافؤ الفرص (تعادل الحظوظ) .

وفيما يلي توضيح مضمونهما .

1. **نظرية تعادل الدخول :**

تتلخص نظرية تعادل الدخول في وجوب تحقيق المساواة المطلقة في الدخول بين المواطنين ، ويمكن ان تتحقق بواسطة معرفة المعدل الوسطي لدخل الفرد ، ثم بقيام الدولة بفرض ضرائب على المكلفين الذين يتمتعون بدخول كبيرة لامتصاص اجزاء الدخول التي تزيد عن المعدل الوسطي ، ثم بتحويل هذه المبالغ الى المواطنين الذين تنقص دخولهم عن المعدل الوسطي ، وبذلك يتساوى دخل كل واحد منهم على اساس المعدل الوسطي ، وتتحقق المساواة المطلقة فيما بينهم [1] ويبدو هذا الامر سهلا من الناحية النظرية ، الا انه يعتبر من الامور الصعبة (والمستحيلة) من الناحية التطبيقية . وحيث ان تحقيق المساواة المطلقة في الدخول يعتبر من الامور المستحيلة ، لذا اخذ بعض المفكرين ينادي بتبني الدولة لنظام مالي ، يهدف الى النهوض بالطبقات الفقيرة على حساب الطبقات الغنية ، ويكون ذلك بالاستعانة بالموازنة العامة (وبالكميات الواردة فيها – الايرادات والنفقات) ، فبواسطة الضرائب التصاعدية على الدخول ، ولا سيما دخول الطبقات الغنية ، يمكن اقتطاع أقسام من دخولهم . ثم بانفاق حصيلتها على الطبقات الفقيرة ، عن طريق توفير التعليم المجاني [2] والخدمات الصحية لها ، وعن طريق زيادة نسبة النفقات التحويلية في الموازنة العامة (اعانات الطبقات الفقيرة واعانات الطبقات الفقيرة واعانات المواد الاساسية) يمكن النهوض بالطبقات الفقيرة وتحسين مستواها . فبواسطة موازنة الدولة يمكن الاسهام في تقليل الفوارق بين الطبقات ، والمساعدة في تحقيق قدر من التوازن الاجتماعي .

2. **نظرية التكافؤ الفرص :**

تركز نظرية تكافؤ الفرص (تعادل الحظوظ) على وجوب تهيئة الإمكانيات المادية والمعنوية لجميع المواطنين بالتساوي ، بحيث تكون المنزلة

---

(1) خطار شبلي ، مرجع سابق ، ص 222

(2) حسن عواضه ، مرجع سابق ، ص 326

(المكانة) الاجتماعية لكل فرد مستمدة من كفاءته الشخصية الطبيعية وليس من عناصر خارجية لا دخل للكفاءة الشخصية بها (كالثروة ، والملكية الفردية ، والمحيط الاجتماعي ، والتربية).[1]

وقد وجد العلماء ان الملكية الفردية (والتفاوت فيها) هي السبب الرئيسي ، لعدم تعادل الدخول ، وللتفاوت الاجتماعي ، باعتبار ان الثروة تضفي على صاحبها امكانيات كثيرة تؤهله لانتاج أفضل ، وبالتالي لتضخم جديد في الثروة ولزيادة في الدخل[2] كما انها تنتقل عن طريق الارث من شخص إلى آخر ومن جيل إلى آخر مما يؤدي الى استمرار التفاوت فيها .

ولعلاج هذا الوضع ، يرى علماء المالية العامة ضرورة فرض ضرائب عالية على الارث (التركات)، وعلى رؤس الاموال (الممتلكات الخاصة) ، ثم استخدام حصيلة ذلك بواسطة الموازنة العامة لتعميم التعليم المجاني ، والخدمات الصحية والاجتماعية ، وتوفير فرص العمل للعاملين ، فهذا من شأنه أن يسهم في التخفيف من حدة التفاوت الاجتماعي بين المواطنين ، ويسهم كذلك في توفير امكانيات موحدة لجميع المواطنين، وفي توفير امكانيات موحدة لجميع المواطنين في جميع مجالات الحياة ، (الا انه لا يؤدي الى مبدأ تكافؤ الفرص المطلوب) .

وبكلمة موجزة ، يمكن القول ان الموازنة العامة لا تستطيع ان تحقق التوازن الاجتماعي، في حقلي تعادل الدخول ، وتكافؤ الفرص بشكل مطلق ، ولكنها تسهم في التخفيف من حدة التفاوت الاجتماعي[3] بين المواطنين وفي التقليل من الفوارق بين الطبقات.

---

(1) حسن عواضه، مرجع سابق، ص 327.

(2) خطار شبلي ، مرجع سابق ، ص 224.

(3) خطار شبلي ، نفس المرجع ، ص 225

أسئلة للمناقشة

1. تتأثر الموازنة العامة بالأحوال الاقتصادية في البلاد ، وتؤثر فيه ، وضح ذلك ، مع ذكر أمثلة ؟
2. إشرح مفهوم التوازن المالي ، في الفكر المالي التقليدي ، وبين اثاره على الاقتصاد الوطني ، على المدى البعيد ؟
3. وضح المقصود بالتوازن الاقتصادي ؟
4. إشرح مفهوم نظرية العجز المتراكم وبين دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي؟
5. وضح المقصود بالموازنة الدورية ، واشرح دورها في تحقيق التوازن الاقتصادي والمالي ؟
6. وضح مفهوم التوازن الاجتماعي ، وإمكانية تحقيقه ؟
7. إشرح نظرية تعادل الدخول وناقش دورها في تحقيق التوازن الاجتماعي ؟
8. تكلم عن نظرية تكافؤ الفرص ، ووضح الإجراءات التي يمكن أن تتخذها الدولة لأجل تحقيق ذلك ؟

الفصل الحادي عشر

ترشيد الإنفاق الحكومي

التبذير في الإنفاق الحكومي واشكاله

ترشيد الإنفاق الحكومي ووسائله

الآثار الاقتصادية والاجتماعية لترشيد الإنفاق الحكومي

أسئلة للمناقشة



الفصل الحادي

ترشيد الإنفاق الحكومي

واجهت معظم دول العالم في منتصف وأواخر الثمانينات من هذا القرن الميلادي ، ازمات ومشكلات اقتصادية ومالية عديدة تمثلت في انخفاض الايرادات العامة ، وعدم قدرتها على تغطية النفقات العامة ، وظهور حالات عجز في موازنات الدول وفي موازين المدفوعات لها ، وانعكاسات العجز السلبية على الاوضاع الاقتصادية والمالية في تلك الدول . ونتيجة لذلك ، أصبح الاهتمام مركزا على موضوع ترشيد الانفاق الحكومي ، وأخذ الخبراء الاقتصاديون والماليون يطالبون الحكومات باتباع سياسات مالية متوازنة ، تدعو الى ضبط الانفاق وترشيد ، ومحاربة التبذير والاقلال منه ، والعمل على توزيع الموارد المالية المتاحة ، على وجوه الانفاق المختلفة ، بشكل يحقق اكبر استفادة ممكنة من تلك الموارد .

وسنعرض في هذا الفصل الموضوعات التالية :

أ. التبذير في الإنفاق الحكومي وأشكاله .

ب. ترشيد الإنفاق الحكومي ووسائله .

ج. الاثار الاقتصادية والاجتماعية لترشيد الانفاق الحكومي .

وفيما يلي تفصيل هذه الموضوعات .

أ. التبذير في الإنفاق الحكومي وأشكاله

يقصد بالتبذير ، الإنفاق في غير ضرورة أو نفع ، أو في ضرورات ومنافع لا توازي في قيمتها السوقية المبالغ المصروفة عليها . ويعتبر التبذير سلوكاً سلبياً ضاراً في

انفاق الأجهزة الحكومية(وفي انفاق الافراد [1] والشركات الخاصة) . لان التبذير يبدد الثروة العامة ، فهو ينقص ، بدون حاجة ولا مبرر ، رصيد المال العام ، الذي يمكن توجيهه الى نفقات اخرى اكثر جدوى ، تزيد من المشاريع الانمائية المنفذة في البلاد أو تزيد من الخدمات المقدمة للمواطنين . كما انه يضعف ثقة المواطنين بالاجهزة الحكومية ، ويجعلهم يتهربون من دفع الضرائب لها ، لان الضرائب تقتطع اجزاء من دخولهم ، تحول الى الايرادات العامة لتصرف بواسطة الأجهزة الحكومية في الدولة ، بينما لو بقيت تلك الاموال في ايديهم ، لتحولت اما الى رصيد الادخار الذي يؤدي الى زيادة رأس المال الوطني والى زيادة الاستثمار أو الى زيادة الانفاق الخاص زيادة قد تؤدي الى زيادة الانتاج الوطني .

ويعتبر التبذير والاسراف في الانفاق من الظواهر الملاحظة في العديد من دول العالم (المتقدمة والنامية) ويأخذ التبذير فيها صوراً واشكالاً متنوعة كالاتي :

1. تضخم عدد العاملين في جهاز الدولة ، وزيادته عن العدد اللازم لاداء الأعمال.
2. كثرة المزايا المالية التي تدفع للعاملين في الجهاز الحكومي على شكل بدلات، ومكافآت وانتدابات .
3. شراء السيارات والاجهزة والالات الحديثة ، باثمان عالية وزيادة عدد الوجود منها لدى الجهات الحكومية ، عن حاجة العمل في الأجهزة الحكومية .
4. استهلاك السيارات والاجهزة والالات في وقت قصير أقل بكثير من عمرها الزمني .
5. استئجار المباني الكبيرة للاجهزة الحكومية بمبالغ عاليه أعلى من قيمة الايجارات العادية لها .
6. كثرة الاعانات والمساعدات الداخلية والخارجية التي تدفعها الدولة .

---

(1) ورد في القران الكريم ، في هذا المجال ، في سورة الفرقان ، آيه (67) : ﴿ وَٱلَّذِينَ إِذَآ أَنفَقُواْ لَمۡ يُسۡرِفُواْ وَلَمۡ يَقۡتُرُواْ وَكَانَ بَيۡنَ ذَٰلِكَ قَوَامٗا ﴿٦٧﴾ ﴾ .

7. ارتفاع تكاليف تنفيذ مشاريع الأجهزة الحكومية .
8. ارتفاع تكاليف عقود التشغيل والصيانة للاجهزة الحكومية ولمشاريعها التي تقوم شركات خاصة بمهام التشغيل والصيانة لها .
9. ارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمات أو للانتاج (بشكل عام) [1]
10. شراء اللوازم للاجهزة الحكومية باسعارأعلى من قيمتها السوقية .
11. الاسراف في استخدام خدمات المرافق الحكومية ، كالهاتف ، والبريد ، والماء والكهرباء .
12. شراء الاثاث الفخم للمكاتب الحكومية ، والمبالغة في تجميلها (المكاتب) بالزخارف والازهار .
13. كثرة المؤتمرات والندوات الدولية التي تعقد في البلاد .
14. كثرة سفر كبار الموظفين للاشتراك في المؤتمرات الاقليمية والدولية في الخارج .
15. كثرة الحفلات وارتفاع قيمة الهدايا المقدمة فيها
16. كثرة الاعياد والمناسبات الوطنية ، والانفاق عليها بسخاء .

ب. ترشيد الإنفاق الحكومي ووسائله

يأخذ اصطلاح ترشيد الإنفاق معناه من اصطلاح « الرشد » بمعناه الاقتصادي، والذي يعني التصرف بالأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة ، وعلى أساس رشيد ، وطبقاً لما يمليه العقل[2] ويتضمن ترشيد الإنفاق ، ضبط النفقات ، وإحكام الرقابة عليها ، والوصول بالتبذير والإسراف الى الحد الأدنى ، وتلافي النفقات غير الضرورية، وزيادة الكفاية الإنتاجية ، ومحاولة الاستفادة القصوى من الموارد الاقتصادية والبشرية المتوفرة .

---

(1) ابراهيم درويش ، التنمية الادارية ، (القاهرة ، مطبعة جامعة القاهرة ، 1982م) ، ص 61

(2) عبد المغني سعيد ، الترشيد واقتصاد الوفرة ، (القاهرة ، الدار القومية للطباعة والنشر ، 1966م) ص ، 11-12 .

وقد كثر الحديث عن ترشيد الانفاق الحكومي ، في السنوات الاخيرة ، وذلك بسبب حالة الكساد الاقتصادي التي عمت العديد من دول العالم ، وبسبب الانخفاض الحاد في الايرادات العامة ، لتلك الدول ، وبسبب حصول عجز كبير في موازناتها العامة ، ولذا اصبحت هناك حاجة ماسة الى ترشيد الانفاق الحكومي ، وتخفيض النفقات ، وتخاذ الاجراءات الكفيلة بتحقيق ذلك .

ويمكن تقسيم الاجراءات والوسائل التي تتخذها الدول لترشيد الانفاق ، ولمواجهة حالة انخفاض الايرادات الى قسمين :

أولا : إجراءات ووسائل قصيرة الأجل .

ثانيا : إجراءات ووسائل قصيرة الأجل .

وفيما يلي تفصيلاتهما .

أولا – الإجراءات والوسائل القصيرة الأجل

تعتمد هذه الإجراءات وتنفذ ، بشكل فوري ، عند حصول انخفاض طارئ في الإيرادات العامة خلال السنة المالية ، وعند توقع حدوث عجز كبير في الموازنة العامة، وتأخذ هذه الإجراءات اشكالاً مختلفة منها :

1. إيقاف تعبئة الوظائف الشاغرة .
2. تخفيض بنود المكافآت والمصاريف السفرية والزايا المالية الاخرى للموظفين (بنسبة معينة 25٪ مثلا)
3. إيقاف شراء السيارات والاجهزة والمعدات والاثاث .
4. تخفيض بنود النفقات التشغيلية (المصروفات العامة) التي تحمل التخفيض مثل بنود الحفلات والضيافات ، والمواد والمستلزمات ، والهاتف والتلكس ، والكهرباء والماء (بنسبة معينة 25٪ مثلا)
5. تخفيض نفقات عقود التشغيل والصيانة للاجهزة الحكومية (بنسبة معينة25٪ مثلا).
6. ايقاف المشاريع الجديدة (وعدم طرحها في منافسات) .

7. تأجيل صرف مستحقات المقاولين للمشاريع تحت التنفيذ ، وكذلك مستحقات موردي اللوازم والاجهزة لمدة من الزمن (المستحقات التي تتجاوز مبلغ 10 ملايين ريال مثلا) .
8. التحكم في الاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة للوزارات والمصالح الحكومية ، وتوزيعها على اساس شهري (نسبة 1/ 12 من الموازنة) ، أو على اساس ربع سنوي ، (نسبة 1/ 4 من الموازنة) كل ثلاثة أشهر ، ويؤكد على وجوب تقيد الوزارات بعدم تجاوز الاعتمادات المسموح بصرفها خلال المدة المحددة بشهر أو بثلاثة شهور) .
9. فرض تخفيض شامل ، بنسبة معينة (25٪ مثلا) ، على جميع أبواب وبنود الموازنة العامة ، وعل جميع الوزارات والمصالح الحكومية .
10. حصر صلاحية الموافقة على اجراء المناقلات بين بنود الموازنة العامة بوزير المالية .
11. تشكيل لجان في الوزارات والمصالح الحكومية لدراسة بنود الإنفاق فيها وتحديد البنود التي يمكن تخفيضها ، واقتراح ما يلزم لترشيد الإنفاق من سياسات وإجراءات في تلك الأجهزة .

ثانياً – الإجراءات والوسائل الطويلة الأجل

يتم تنفيذ هذه الإجراءات خلال عدة سنوات (سنوات برنامج ترشيد الإنفاق الذي تعتمده الحكومة) وتأخذ الإجراءات والوسائل أشكالا متنوعة ، وتشمل عدة جوانب ، وهي ، الجانب المالي ، والجانب الإداري ، والجانب القانوني ، والجانب الاعلامي ، وفيما يلي توضيحاً لها :

1. **الجانب المالي** : ويتضمن الإجراءات المالية التي تعتمدها الحكومة لأحكام الرقابة على النفقات ، وتشمل جميع وجوه الإنفاق في الموازنة العامة ، كما تشمل جميع أبواب الموازنة ، وتفصيل ذلك كما يلي :

الباب الأول (الرواتب والبدلات والأجور) : يكون الترشيد في هذا الباب كما يلي:

1. إلغاء الوظائف الشاغرة (وخصوصاً الزائدة عن حاجة العمل) .
2. إعادة توزيع الوظائف بين الأجهزة الحكومية والإدارات والأقسام (حسب حاجة وكمية العمل فيها) .
3. تخفيض ، أو إلغاء البدلات والمزايا المالية التي تصرف للعاملين (مثل بدل المناطق النائية ، بدل مقابلة الجمهور ، بدل السكن ، بدل النقل ...)
4. تقليل عدد المبتعثين والمشتركين في دورات تدريبية تعقد في خارج البلاد .
5. إستخدام الآلات والأجهزة الحديثة التي تقلل من عدد العاملين ، وتعتبر بديلة عنهم ، وأكثر كفاءة في القيام بالعمل منهم .
6. تخفيض أعداد العاملين في الأجهزة الحكومية [1]
7. تخفيض رواتب العاملين في الأجهزة الحكومية [2]

الباب الثاني (نفقات تشغيلية) : يتضمن الترشيد بالنسبة لهذا الباب اتخاذ الإجراءات التالية :

1. تخفيض ايجارات المباني والدور التي تستأجرها الأجهزة الحكومية (بنسبة معينة 25٪ مثلا) ، والبحث عن بدائل بتكاليف أقل .
2. الاستغناء عن بعض الدور والمباني المؤجرة للأجهزة الحكومية .
3. رفع العمر الزمني لاستخدام السيارات والأجهزة والآلات والأثاث (مع توفير الصيانة اللازمة لها) .
4. تخفيض ، أو إلغاء ، بعض أنواع الإعانات والمساعدات الداخلية والخارجية .
5. تخفيض نفقات إقامة المعارض الدولية والمشاركة فيها .

الباب الثالث (التشغيل والصيانة): يكون الترشيد بالنسبة لهذا الباب كما يلي:

---

(1) و(2) يعتبر هذان الاجراءان من أقصى إجراءات وسائل تخفيض النفقات ، ولا تلجأ الحكومة إليهما الا إذا كانت الأوضاع الاقتصادية صعبة جداً .

1. تبنّي سياسة تهدف الى تحويل اعمال التشغيل والصيانة والنظافة الى الجهات الحكومية نفسها ، واحلالها مكان الشركات الخاصة (التي تتولى أعمال التشغيل والصيانة) .
2. تشجيع الجهات الحكومية على القيام بمهام التشغيل والصيانة وتوفير الامكانيات اللازمة لها .

الباب الرابع (المشاريع) : يتضمن الترشيد بالنسبة لهذا الباب ما يلي :

1. إعطاء الاولوية للمشاريع المنخفضة التكاليف وذات العائد المالي السريع (كتوسعة الهاتف) .
2. تنفيذ المشاريع الاساسية والهامة جداً ، وتأجيل تنفيذ المشاريع الأخرى الأقل أهمية.
3. الإبطاء في تنفيذ المشاريع الصغيرة ، وتمديد فترات التنفيذ للبرامج والمشاريع الكبيرة ، ليتم التنفيذ خلال مدة طويلة (8 سنوات بدلاً من 4 سنوات مثلا)
4. الإقلال من الزخارف والديكورات والكماليات في المشاريع الحكومية .
5. تحويل تنفيذ بعض المشاريع ، ذات الطابع الاقتصادي (لها ايرادات وذات ربحية) الى القطاع الخاص لتنفيذها وادارتها .
6. إجراء دراسات دورية وشاملة للبرامج والمشاريع الحكومية (خلال مدة 5-10 سنوات) لاعادة النظر فيها على ضوء نتائج الدراسات والتقييم لها ، فيتم تخفيض الاعتمادات المالية لما قل نفعه منها ، أو يصار الى الغائها (والتخلص منها) عندما يصبح العائد لا يتناسب مع التكلفة لها ، أو تصبح كفاءتها الانتاجية منخفضة .

2. الجانب الإداري : ويتضمن الاصلاحات الادارية اللازمة لتطوير الجهاز الاداري ورفع مستوى كفاءته . اذ ان الجهاز الاداري الكفؤ يساعد في ترشيد الانفاق (يعمل على استغلال الموارد المتاحة استغلالاً امثل) . ويشمل الجانب الاداري ما يلي: [1]

---

(1) محمد عصفور ، « التنمية الادارية » ، مجلة الادارة العامة (الرياض) معهد الادارة العامة العدد 41 ، رجب 1404 ، ص 140-141

1. تطوير وتنمية العاملين في الأجهزة الحكومية .
2. تطوير الهياكل التنظيمية للاجهزة الحكومية .
3. تطوير إجراءات ، ونماذج ، وأجهزة العمل .
4. وضع أدلة إدارية (تنظيمية واجرائية) للاجهزة الحكومية .

3. **الجانب القانوني** : ويشمل ادخال تعديلات على القوانين والأنظمة والتعليمات ، وتطويرها لتلائم ظروف البلاد ، ولتساهم في ترشيد الإنفاق ، ويتضمن الجانب القانوني ما يلي : [1]
   1. تطوير انظمة وتعليمات الموازنة العامة والحسابات الحكومية .
   2. تطوير انظمة وتعليمات الشراء والتخزين الحكومي .
   3. تطور أنظمة وتعليمات الرقابة المالية وأساليبها .
   4. تطوير انظمة شئون الموظفين ، بشكل خاص ، والشئون الادارية بوجه عام.
4. **الجانب الإعلامي** : يتضمن استخدام وسائل الاعلام المختلفة للتنبيه الى مواطن التبذير والإسراف في النفقات وما ينطوي عليه التبذير من خسائر واضرار بالاقتصاد الوطني ، وحث الموظفين بشكل خاص (والمواطنين بشكل عام) على ترشيد الإنفاق .

ج. الآثار الاقتصادية والاجتماعية لترشيد الإنفاق الحكومي

تؤثر سياسة ترشيد الإنفاق الحكومي على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في البلاد . لأنها تعتمد ، بشكل أساسي ، على النفقات العامة ، والنفقات العامة تعتبر من أهم ادوات السياسة المالية التي تستخدمها الحكومة للتأثير في المجالين الاقتصادي والاجتماعي في البلاد ، وذلك نظراً لما تحدثه من آثار اقتصادية في حجم الانتاج الوطني ، وفي طريقة توزيعه ، وفي الاستهلاك

(1) محمد الطويل ، تحديات التنمية الادارية (في الدول الاعضاء بمجلس التعاون الخليجي) (الرياض ، معهد الادارة العامة ، 1405هـ) ص 98-99

والادخار والاستثمار [1] ومن الواضح ، ان مفهوم ترشيد الانفاق يتضمن احكام الرقابة على النفقات وتلافي التبذير والنفقات غير الضرورية ، وبالتالي تخفيض للنفقات بشكل عام .

وتعتمد الاثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عن اتباع سياسة ترشيد الانفاق ، على الاوضاع الاقتصادية في البلاد . فاذا كانت الحالة السائدة هي حالة ازدهار اقتصادي (حيث تزيد الايرادات العامة) ، فان تخفيض النفقات العامة (الناتج عن ترشيد الانفاق) من شأنه ان يخفف من حدة الازدهار ، ومن ارتفاع الاسعار ، ومن أعراض التضخم (بشكل عام) . كما انه يؤدي الى حصول فائض مالي في الموازنة العامة ، يحول الى الاحتياطي العام للدولة ، لتتم الاستفادة منه (في المستقبل) عند حلول سنوات الكساد الاقتصادي والازمات (عندما تقل الايرادات العامة) ولذا يمكن القول ان الاثار الجانبية المترتبة ، عن اتباع سياسة ترشيد الانفاق في حالة الازدهار الاقتصادي ، اثاراً ايجابية (بشكل عام) .

أما بخصوص حالة الكساد الاقتصادي (حيث تقل الايرادات العامة) فان سياسة ترشيد الانفاق العام ، قد تكون لها اثار سلبية ، على الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية في البلاد . اما الاثار الايجابية فتتمثل في احكام الرقابة على النفقات ، وفي القضاء على التبذير والمحافظة على الاموال العامة ، وفي اعادة توزيع الايرادات العامة بشكل أفضل ، على وجوه الانفاق الهامة (التي لها اولوية على غيرها) ، وفي تحقيق استفادة اكبر من الامكانيات المالية المتوفرة للدولة .

وفيما يتعلق بالاثار السلبية التي قد تنشأ عن سياسية ترشيد الانفاق الحكومي (في حالة الكساد الاقتصادي) ، فقد تؤدي سياسة ترشيد الانفاق الحكومي (السياسة الصارمة – سياسة التقشف) الى تخفيض في اعداد الموظفين ، مما يؤثر بشكل سلبي على العمالة في البلاد ، فتزيد اعداد العاطلين عن العمل . كما قد تؤدي الى تخفيض الاعانات على المواد الاساسية ، مما يؤثر سلبيا على مستوى معيشة الطبقات الفقيرة في

---

(1) تم بحث موضوع الاثار الاقتصادية للنفقات العامة بالتفصيل ضمن الفصل الثامن – النفقات العامة ، لذا لا نرى ضرورة لاعادة مناقشة هذا الموضوع بشكل مفصل في هذا الفصل .

المجتمع . وقد تؤدي الى تخفيض نفقات المشاريع الانمائية ، مما يؤثر على زيادة الدخل الوطني ، وعلى النمو الاقتصادي في البلاد (بشكل عام) .

ولذا ، فترشيد الإنفاق ، وما يتبعه من تخفيض في النفقات العامة ، يقع اولاً على القطاعات التي يلاحظ وجود تبذير فيها وتحتاج الى تخفيض في نفقاتها [1] تعتبر كما يصيب القطاعات التي ليست لنفقاتها أولوية كبيرة ولا ضرورة ملحة (وانما تعتبر نفقاتها كمالية) ، أما القطاعات الأخرى الأساسية فان التخفيض في نفقاتها قد يؤدي الى نتائج سلبية تنعكس على النواحي الاقتصادية والاجتماعية في البلاد .

---

(1) يجب ان لا يمس ترشيد النفقات (وتخفيضها) الخدمات الاساسية للمواطن كالتعليم والعلاج والسكن

أسئلة للمناقشة

1. تكلم عن أشكال ووجوه التبذير في الانفاق الحكومي في الدول النامي؟
2. ما المقصود بترشيد الانفاق الحكومي ، ومتى تظهر الحاجة اليه (بشكل ماس ؟
3. أذكر الاجراءات والوسائل القصيرة الاجل التي قد تلجأ اليها الحكومات عند حصول انخفاض طارئ في ايراداتها العامة ؟
4. وضح الاجراءات والوسائل الطويلة الاجل التي قد تتبناها الحكومة لاغراض ترشيد الانفاق (عندما تعتمد برنامجاً لترشيد الانفاق) ؟
5. بين الاثار الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن اعتماد سياسة ترشيد الانفاق الحكومي في حالتي الازدهار والكساد الاقتصادي ؟



الفصل الثاني عشر

كيفية إعداد الموازنة العامة - مدخل عملي

- الأمور الواجب مراعاتها عند تقدير أرقام الموازنة العامة
- طرق تقدير مكونات الموازنة العامة
  - تقدير الإيرادات العامة
  - تقدير النفقات العامة
- محتويات مشروع موازنة منظمة ما
- أسئلة وتمارين عملية

الفصل الثاني عشر

كيفية إعداد الموازنة العامة- مدخل عملي

تتكون الموازنة العامة من قسمين رئيسين هما ؛ الإيرادات العامة، والنفقات العامة، أما عملية اعداد الموازنة العامة، فتتألف، بشكل اساسي، من اعداد تقديرات الإيرادات العامة للدولة، واعداد تقديرات النفقات العامة لها للسنة المالية المقبلة. وتختلف دول العالم، في طرق اعداد تقديرات ايراداتها ونفقاتها، يضاف الى ذلك، ان كثيرا من الطرق المتبعة في اعداد التقديرات، هي في غالب الاحيان، طرق متعارف عليها، لدى الممارسين، وغير مكتوبة.

وسنقدم في هذا الفصل، وصفاً لكيفية إعداد الموازنة العامة، مركزين على الجانب التطبيقي، ولأغراض التوضيح فسنقدم امثلة عملية، من واقع الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية. ولذا، فسنناقش الموضوعات التالية :

أ. الأمور الواجب مراعاتها عند تقدير أرقام الموازنة العامة.

ب. طرق تقدير مكونات الموازنة العامة

1. تقدير الإيرادات العامة.

2. تقدير النفقات العامة.

ج. محتويات مشروع موازنة منظمة ما

د. أسئلة وتمارين عملية.

وفيما يلي توضيح مضمون هذه الموضوعات.

أ. الأمور الواجب مراعاتها عند تقدير أرقام الموازنة العامة

تتضمن عملية تحضير الموازنة العامة، اعداد تقديرات للنفقات العامة المتوقع صرفها، للايرادات العامة، المتوقع تحصيلها، في السنة المالية القادمة. وحيث ان أرقام

الموازنة، هي ارقام تقديرية، لذا كان من الضروري، مراعاة الدقة عند التقدير، حتى تكون تقديرات الإيرادات، دقيقة، وقريبة من الواقع.، ولكي تتحقق الدقة، والواقعية، في التقديرات، فقد رؤي، وجوب مراعاة الامور التالية :[1]

1. وجوب الابتعاد عن التفاؤل :

يجب ان لا تكون هناك مغالاة في تقدير الإيرادات، لان من شأن ذلك أن يجعل موازنة الدولة، موازنة صورية، لا تمثل الواقع. فالمغالاة، أو زيادة التفاؤل، في تقدير الإيرادات، من شأنها ان تؤدي الى ظهور عجز في الموازنة العامة، في نهاية السنة المالية، وبالتالي ارباك لخزينة الدولة، وذلك بسبب تقصير الإيرادات العامة عن تحقيق الارقام المقدرة لها في الموازنة العامة.

كما ان تقدير النفقات بأكثر من الواقع، والمبالغة في التقديرات، من شأنها أن تؤدي الى ظهور فائض في الموازنة العامة، في نهاية السنة المالية، وذلك لان المشاريع، سيتم تنفيذها، واللوازم سيتم شراؤها، بمبالغ مالية، أقل مما هو معتمد لها في الموازنة، وهذا من شأنه أن يجمد الاموال ويؤدي الى حرمان بعض الوزارات، من تنفيذ بعض المشاريع، بسبب حجز الأموال، لتنفيذ المشاريع، وشراء اللوازم، التي قدرت نفقاتها بشكل مبالغ فيها.

كما أن تقدير النفقات بأقل من الواقع، من شأنه أن يؤدي الى ظهور عجز في الموازنة العامة، في نهاية السنة المالية، وذلك لان النفقات المعتمدة في الموازنة (لمشاريع الوزارات مثلا) لا تكفي لمواجهة احتياجاتها الحقيقية، وهذا مما يؤدي الى زيادة أرقام النفقات، ويتسبب، بالتالي، في ظهور عجز في الموازنة العامة للدولة (وفي حالة عدم تنفيذ المشاريع، أو تأجيلها لعدم كفاية الاعتمادات المرصودة لها في الموازنة، فان هذه الحالة قد تؤدي الى ظهور فائض في الموازنة، بسبب عدم انفاق المبالغ المرصودة لها في الموازنة العامة.

2. وجوب الابتعاد عن التشاؤم :

إن التشاؤم في تقدير الإيرادات (وتقديرها بأقل مما هو متوقع أن يتحصل منها) من شأنه أن يؤدي الى ظهور فائض في الموازنة العامة في نهاية السنة المالية، والى تجميع

---

(1) محمد حلمي مراد، مالية الدولة، (القاهرة، مطبعة الحكومة، 1964) ص 341.

الأموال في خزينة الدولة، وتجميدها دون الاستفادة منها في تنفيذ مشاريع تنهض باقتصاد البلاد.

3. وجوب اقتراب وقت التقدير من بداية التنفيذ: (1)

يجب أن تكون الفترة الواقعة بين تقدير الإيرادات والنفقات، وبداية السنة المالية، قصيرة جداً. لان من شأن وجود فترة طويلة، (مدة زمنية طويلة) ان تجعل التقديرات مبنية على اعتبارات، وظروف، من المحتمل أن تكون قد تغيرت، خلال تلك المدة، وبهذا، فان التقديرات، تصبح غير دقيقة، وغير واقعية. مثال ذلك، انه لو درس مشروع ما، وقدرت تكاليفه بمبلغ (75) مليون ريال، قبل خمس سنوات، فان من الخطأ، رصد تكاليف المشروع، في موازنة السنة المالية القادمة، كما قدرت قبل خمس سنوات، لان الاسعار، عموماً، تكون حتما قد تغيرت. وينطبق على الإيرادات ما ذكر سابقاً بشأن تقديرات النفقات، اذ يصعب تقدير الإيرادات، لعدة سنوات مقبلة، بدرجة كبيرة من الدقة، وذلك بسبب التغيرات التي قد تطرأ على الاوضاع الاقتصادية في البلاد، في المستقبل، وصعوبة التنبؤ بها.

4. وجوب الاعتماد على أرقام الحساب الختامي عند التقدير:

ان أرقام الحساب الختامي تمثل النفقات الفعلية، والإيرادات الفعلية للدولة للسنة المالية المنتهية، فاذا اعتمد عليها عند تقدير نفقات وايرادات الدولة للسنة المالية المقبلة، فان التقديرات، تكون على جانب كبير من الدقة. ومن الواضح انه كلما قربت السنة التي يعتمد على ارقامها عند التقدير، كلما كانت التقديرات على جانب كبير من الدقة والواقعية.

ب. طرق تقدير مكوّنات الموازنة العامة (الإيرادات والنفقات)

تتبع عدة طرق في اعداد تقديرات الموازنة العامة، ولا سيما في اعداد تقديرات الإيرادات العامة، واعداد تقديرات النفقات العامة، وسنبين في ما يلي كيفية اعداد التقديرات لهما.

---

(1) محمد عصفور، دليل اعداد الميزانية العامة، (الرياض معهد الادارة العامة، 1393هـ) ص 6

1. تقدير الإيرادات العامة :

يعتبر تقدير الإيرادات العامة، أكثر صعوبة من تقدير النفقات العامة، وذلك لسبب تأثرها (الإيرادات العامة) بالأوضاع الاقتصادية في البلاد، وما يتابها من حالات الازدهار والكساد، كما تتأثر بأوضاع البلاد الاخرى التي تتعامل معها الدولة، ومن أمثلة ذلك، أن حصيلة الجمارك، ترتبط بحركة الاستيراد، فتزيد بزيادة حركة الاستيراد، وتقل اذا قلت، كذلك حصيلة الضريبة الزراعية فانها تتأثر بحالة الموسم الزراعي، فاذا كان الموسم الزراعي جيداً، فان حصيلة الضريبة الزراعية، تكون عالية، واذا أصيب الموسم الزراعي بمرض أو كارثة، فان الانتاج الزراعي يقل، وبالتالي تنخفض حصيلة الضريبة المفروضة عليه مما تقدم، يتبين ان الإيرادات العامة للدولة، تزيد، أو تنقص، تبعاً للاحوال الاقتصادية في البلاد (وفي البلاد الاخرى التي تتعامل معها الدولة).

أ. أقسام الإيرادات العامة :

تقسم الإيرادات العامة، من حيث طرق التقدير، الى قسمين رئيسين هما، الإيرادات الثابتة، والإيرادات غير الثابتة (المتغيرة) وفيما يلي توضيح لمضمونها، وكيفية تقدير كل نوع منهما.

1. الإيرادات الثابتة :

هي الإيرادات التي لا تخضع للتغيرات، أو التقلبات، التي تطرأ على الانواع الأخرى من الإيرادات، ويمكن تقديرها مسبقاً بدرجة كبيرة من الدقة، ومن أمثال هذه الإيرادات، إيجارات المباني والأراضي التي تملكها الدولة، والإيرادات الناتجة عن المدفوعات المقطوعة التي تؤديها الشركات ذوات الامتياز للدولة، [1] وغيرها من الإيرادات المماثلة وتقدر مكونات الإيرادات الثابتة استنادا الى إيرادات السنوات السابقة، مع الاخذ بعين الاعتبار، والزيادة أو النقصان التي قد تطرأ عليها في كل سنة، ولذلك فان ايراداتها تكاد تكون معروفة سلفا، اذ تؤخذ أرقام السنة المالية السابقة، وتدرج، كما هي ضمن ايرادات السنة المالية المقبلة، الا اذا كانت هناك أسباب توجب

---

(1) من أمثال تلك الشركات، شركات التنقيب عن البترول والمعادن، والثروات الموجودة في باطن الارض، كالذهب، والفضة، والنحاس.... ونحو ذلك.

اجراء بعض التغيرات عليها. وبوجخ عام، فان حصيلة الإيرادات الثابتة، تعتبر قليلة، اذا قورنت مع حصيلة الإيرادات الاخرى (غير الثابتة) ولا تشكل في مجموعها سوى نسبة مئوية صغيرة من مجموع الإيرادات العامة للدولة. [1]

2. الإيرادات غير الثابته (المتغيرة):

هي الإيرادات التي تتغير من عام الى آخر ويصعب تقديرها تقديراً دقيقاً، الا انه يمكن التنبؤ بما سيكون عليه في المستقبل بصورة تقريبية. ويشكل هذا النوع من الإيرادات، القسم الأكبر من ايرادات الدولة، ويتألف من الضرائب، والرسوم، كضريبة الدخل، والضريبة الجمركية، وضريبة الانتاج الزراعي، ورسوم البرق والبريد والهاتف والتلكس، ورسوم رخص قيادة السيارات، ورسوم رخص العمل والجوازات، ونحو ذلك. وتتأثر حصيلة الإيرادات غير الثابتة بحالة البلاد الاقتصادية، وبالاحوال السياسية والاجتماعية، وبالاحوال الاقتصادية في الدول الاخرى التي تتعامل معها الدولة. ويتم تقديرها (الإيرادات غير الثابتة) عن طريق مقارنة مستوياتها في السنوات المالية السابقة، والاخذ بعين الاعتبار، التغيرات المتوقع حصولها في اقتصاد البلاد، وتأثيرها على انواع الإيرادات غير الثابتة.

ب. طرق تقدير الإيرادات العامة

تعتبر عملية تقدير الإيرادات العامة من الاعمال الهامة بالنسبة لاعداد موازنة الدولة، ولكي تأتي نتائج التقديرات قريبة جداً من الواقع، فان العديد من دول العالم، أخذت تتبع طرقاً علمية محددة، لتقدير ايراداتها. ومن أهم هذه الطرق ما يلي: [2]

1. طريقة التقدير الوسطي
2. طريقة السنة قبل الاخيرة.
3. طريقة الزيادات.
4. طريقة التقدير المباشر.

---

(1) حسن عواضة، مرجع سابق، ص 132

(2) السيد عبد المولى، المالية العامة، (القاهرة، دار الفكر العربي، 1977)، ص 470-471

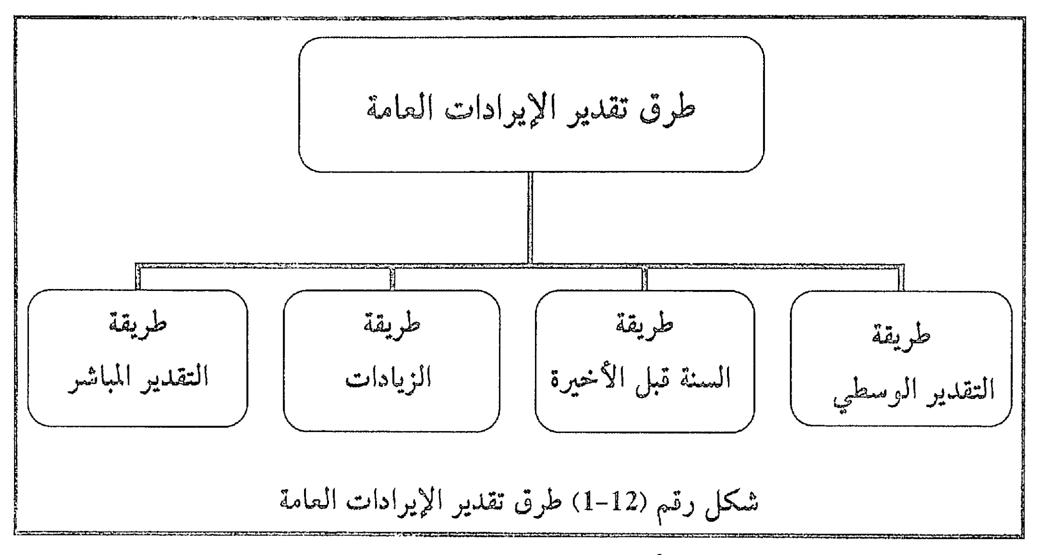
(ويبين الشكل رقم (12-1) طرق تقدير الإيرادات العامة)

وسنوضح بايجاز طرق تقدير الإيرادات العامة.

1. طريقة التقدير الوسطي :

تتطلب هذه الطريقة الاعتماد على متوسط أرقام سنوات سابقة تم قطع حسابها، وذلك عند تقدير الإيرادات للسنة المالية المقبلة. ويتراوح عدد السنوات، التي يؤخذ متوسطها، بين سنتين وخمس سنوات. ويؤخذ على هذه الطريقة، ميلها الشديد الى التشاؤم، وعدم تمثيل أرقام الإيرادات المقدرة بواسطتها، للسنة المالية المقبلة، للواقع، فهي تعطي غالباً نتائج أقل من الطرق الاخرى لتقديرات الإيرادات العامة.

مثال : اذا اردنا ان نقدر ايرادات الجمارك للسنة المالية 1409/ 1410 هـ، فاننا نعتمد على متوسط السنتين وهما 1407/ 1408 و 1406/ 1407هـ، باعتبارهما السنتين الاخيرتين، اللتين يكون حسابهما الختامي قد تم اعداده (أما بالنسبة للسنة المالية الحالية 1408/ 1409هـ، فان حسابها الختامي يكون غير مكتمل، ولا يزال في مرحلة الاعداد لان هذه السنة المالية لم تنته بعد)، واذا اردنا ان نأخذ متوسط ثلاث سنوات، فاننا نأخذ سنة سابقة وهي 1405/ 1406هـ، ونضيف ارقامها الى السنتين الاخيرتين، ونستخرج المتوسط الحسابي لها. (ولتوضيح هذه الطريقة بالارقام، فاذا فرضنا أن الإيرادات الفعلية للجمارك كانت (6000) مليون ريال في السنة المالية 1407/ 1408هـ، و (5000) مليون ريال في السنة المالية السابقة 1406/ 1407هـ، فان متوسط السنتين هو (6000+5000)/ 2= 11000/ 2=5500) مليون ريال، ولذلك فان الرقم (5500) مليون ريال سيعتبر تقديراً لايرادات الجمارك للسنة المالية 1409/ 1410هـ.



شكل رقم (12-1) طرق تقدير الإيرادات العامة

2. طريقة السنة المالية الأخيرة :

تسمى احيانا « بأسلوب التقدير القياسي» [1] وبمقتضى هذه الطريقة، فان الإيرادات العامة تقدر للسنة المالية المقبلة على أساس ارقام الإيرادات الفعلية التي تحققت في آخر سنة تم اعداد حساب ختامي لها، (أو أقرب سنة على السنة المالية التي يراد تقدير الإيرادات لها، وحيث أن السنة المالية التي يتم اعداد الموازنة فيها (للسنة المالية المقبلة)، لا يتوفر لها حساب ختامي (لعدم استكمال تنفيذ الموازنة فيها)، لذا فانه تؤخذ أرقام الإيرادات للسنة المالية السابقة لها (السنة قبل الاخيرة)، وتعدل، احيانا، أرقام ايرادات السنة المالية قبل الاخيرة، عند التقدير للسنة المالية المقبلة، اذا كانت هناك اعتبارات خاصة توجب ذلك (كتغير معدل ضريبة مفروضة بالزيادة أو النقصان، أو فرض ضريبة، أو الغاء ضريبة موجودة). ولا تتطلب هذه الطريقة مجهوداً فكرياً كبيراً من قبل الموظفين المختصين بتقدير الإيرادات، فهي تقيدهم بتطبيق قاعدة معينة وهي أخذ نتائج السنة الاخيرة، واعتبارها تقديرات لايرادات السنة المالية المقبلة، مع ادخال بعض التعديلات اذا كانت هناك أسباب موجبة لذلك. ويؤخذ على هذه الطريقة ميلها الى التشاؤم، وعدم تمثيل التقديرات الناتجة عنها للواقع، فهي حتماً أقل مما يمكن تحصيله من الإيرادات في السنة المالية القادمة، اذ من المعروف، ان

---

(1) حسن عواضه، مرجع سابق، ص 133

ايرادات كل سنة لاحقة، تكون، في احوال الازدهار الاقتصادي، اكثر من ايرادات السنة السابقة، (أما اذا كانت هناك ظروف استثنائية، كحالة كساد أو ضائقة اقتصادية في البلاد، فمن المحتمل أن تنخفض ايرادات السنة اللاحقة عن السنة السابقة).

مثال: اذا اردنا تقدير ايرادات الجمارك للسنة المالية 1409/ 1410هـ، حسب هذه الطريقة، فاننا نأخذ الارقام الفعلية للجمارك للسنة المالية 1407/ 1408هـ، ولنفرض أنها كانت (6000) مليون ريال، ونعتبر هذا الرقم، وهو (6000) مليون ريال، تقديراً لايرادات الجمارك للسنة المالية 1409/ 1410هـ، ولا نعدل هذا الرقم، الا اذا كانت هناك تغيرات، قد حصلت على التعرفة الجمركية (بالزيادة أو النقصان) توجب التعديل.

3. طريقة الزيادات :

تقتضي هذه الطريقة وجوب الاعتماد على ارقام السنة قبل الاخيرة مع زيادتها بنسبة زيادة مئوية معينة (1)، وذلك مراعاة للزيادة المتوقعة في الإيرادات في الاحوال العادية التي تخلو من الازمات. وتعتبر هذه الطريقة أفضل من الطريقتين السابقتين (طريقة التقدير الوسطي، وطريقة السنة قبل الاخيرة) فهي تعطي ارقاما اقرب منها الى الواقع، واقل تشاؤما، الا انه لا يمكن الاعتماد على هذه الطريقة الا في سنوات الازدهار، والرواج الاقتصادي، حيث يكون من المؤكد حصول زيادة في الإيرادات العامة في تلك السنوات. أما في سنوات الكساد، والازمات الاقتصادية فلا يمكن الاعتماد على هذه الطريقة، لان الإيرادات العامة ستقل، وسيضطر الموظفون الى تخفيض ارقام ايرادات السنة قبل الاخيرة بنسبة تعادل الانخفاض المتوقع في الدخل الوطني خلال السنة المقبلة. وتكون نتيجة التقدير هي الحصول على ارقام اقل من ارقام ايرادات السنة قبل الاخيرة ولذا يطبق على هذه الطريقة احيانا مسمى طريقة الزيادة، أو النقص النسبي.

مثال: اذا اردنا تقدير ايرادات الجمارك، حسب هذه الطريقة، للسنة المالية 1409/ 1410هـ، فاننا نأخذ الارقام الفعلية للسنة المالية 1407/ 1408هـ، ونضيف عليها نسبة الزيادة المتوقعة، ولنفرض أنها تقدر للجمارك بنسبة (10٪)، فاذا كانت

---

(1) تمثل نسبة الزيادة المئوية الزيادة المطردة في الدخل الوطني انظر :
شريف رمسيس تكلا، مرجع سابق، ص 428.

الارقام الفعلية، للسنة قبل الاخيرة، هي (6000) مليون ريال، فان الزيادة المتوقعة عليها تحسب كما يلي : 6000×10/ 100= 600 مليون ريال الزيادة المتوقعة في ايرادات الجمارك للسنة المالية المقبلة ونضيف الزيادة المتوقعة، على أرقام السنة المالية قبل الاخيرة كما يلي :

6000+600= 6600 مليون ريال، الإيرادات المتوقعة للجمارك للسنة المالية 1409/ 1410هـ.

ومما يجدر ذكره، انه يطلق على الطرق الثلاثة المذكورة سابقاً وهي (طريقة التقدير الوسطي، وطريقة السنة قبل الاخيرة، وطريقة الزيادات، أسلوب التقدير الآلي، وذلك لانها لا تترك للموظفين المختصين بتقدير الإيرادات، الحرية الكاملة عند وضع تقديراتهم للايرادات (كما هو الحال في طريقة التقدير المباشر)، ولكنها تقيدهم بقواعد معينة يتوجب اتباعها. والهدف من ذلك، هو تجنب التفاؤل الكبير عند تقدير الإيرادات، حتى لا تؤدي المغالاة في تقدير الإيرادات، الى التوسع في الانفاق، والى ظهور عجز في الموازنة العامة، (فيما بعد)، عندما تقصر الإيرادات الفعلية المتحصلة، عن الارقام المقدرة لها في الموازنة العامة.

4. طريقة التقدير المباشر :[1]

تعطي هذه الطريقة مقداراً كبيراً من الحرية لمقدري الإيرادات عند وضع تقديراتهم، شريطة أن تكون مبنية على أسس علمية، وأن يتحمل الموظفون المسئولية

---

(1) توجد طرق أخرى حديثة متطورة تطبق وسائل التحليل الاحصائي للتنبؤ يمكن استخدامها في عمليات تقدير الإيرادات والنفقات العامة للدولة، نذكر منها، على سبيل المثال ما يلي :

أ- طريقة خريطة الانتشار — Scttergraph Method

ب- طريقة النقطتين الاعلى والادنى — High Low Points Method

ج- طريقة المتوسطات — Method of Averages

د- نموذج الانحدار الخطي البسيط — Simple Linear Regression Model

هـ- نماذج الانحدار الخطي المتعدد — Mutiple Linear Regression Model

و- نماذج الانحدار غير الخطي (اللوغاريتمي) — Non –Linear Regression Model

انظر : ابراهيم بدوي وكمال ابراهيم، تطوير طرق تقدير النفقات العامة في الادارات السعودية (مجلة الادارة العامة العدد 47 محرم 1406 ص 153-181

الناتجة عن التقديرات، ويفترض في الموظفين المخولين بتقدير الإيرادات، أن يكونوا من ذوي الخبرة، والاطلاع، على أحوال البلاد الاقتصادية. أما العناصر التي يمكن الاسترشاد بها للحصول على تقديرات واقعية فهي، الإيرادات الفعلية للسنة أو السنوات المالية الاخيرة، والتغيرات المتوقع حصولها في النشاط الاقتصادي، والدخل الوطني، وعلى القوانين والانظمة المالية في البلاد، [1] ومعدلات الزيادة أو الانخفاض بالنسبة لانواع الإيرادات. كما يؤخذ، بعين الاعتبار، سير عمليات تحصيل الإيرادات في السنة المالية الحالية (التي تليها السنة المالية التي ستقدر لها الإيرادات)، بينما تتجاهل طرق تقدير الإيرادات الثلاث السابق ذكرها، السنة المالية الحالية وسير تحصيل الإيرادات فيها. وتمتاز هذه الطريقة بان تقديرات الإيرادات الناتجة عنها، تكون قريبة جداً من الواقع (بدرجة أقرب من طرق التقدير الثلاث المذكورة سابقاً)، وتوفر حرية ومرونة اكثر لمقدري الإيرادات، اذ تسمح لهم باعداد تقديراتهم للايرادات، بالزيادة أو النقصان (عن السنوات المالية السابقة)، وذلك استناداً الى خبراتهم، وتوقعاتهم، لأحوال البلاد الاقتصادية في السنة المالية المقبلة.

مثال : لتوضيح فكرة طريقة التقدير المباشر للإيرادات، فإننا سنأخذ المثال التالي لتقدير إيرادات الجمارك للسنة المالية 1409/ 1410هـ،

- نفرض ان ايرادات الجمارك الفعلية للسنة المالية 1407/ 1408هـ بلغت (6000) مليون ريال.
- نفرض ان ايرادات الجمارك المحصلة خلال الستة شهور الاولى من السنة المالية 1408/ 1409 هـ بلغت (3500) مليون ريال.
- أن معدل الزيادة (النمو) السنوية لايرادات الجمارك هو (10٪).
- ان التوقعات بالنسبة لاقتصاد البلاد جيدة للسنة المالية المقبلة، وان الاقتصاد ينمو نمواً طبيعاً عادياً، وليست هناك بوادر أزمات اقتصادية.

(1) شريف رمسيس تكلا، مرجع سابق، ص 471 .

بناء على المعطيات المذكورة أعلاه، فاننا، ولأجل اعداد تقدير لايرادات الجمارك للسنة المالية 1409/ 1410هـ، فاننا نقوم اولا باعداد تقدير لايرادات الجمارك للسنة المالية الحالية، ثم نقدر للسنة المالية المقبلة ويتم اعداد اعادة تقدير لايرادات الجمارك للسنة المالية الحالية 1408/ 1409هـ، ومن ثم تقدير الإيرادات للسنة المالية المقبلة، حسب طريقتين هما :

الطريقة الاولى : وتتلخص في اعداد اعادة تقدير للسنة المالية الحالية 1408/ 1409هـ، اعتمادا على أرقام فعلية، ثم تقدير الإيرادات للجمارك للسنة المالية 1409/ 1410هـ على النحو الاتي :

- نأخذ الارقام الفعلية لايرادات الجمارك المتحصلة للستة أشهر الاولى من السنة المالية الحالية (1408-1409هـ)، لنفرض أنها بلغت (3500) مليون ريال.
- ثم نأخذ الارقام الفعلية لايرادات الجمارك المتحصلة للستة أشهر الاخيرة (النصف الثاني) من السنة المالية السابقة (1407/ 1408هـ)، ولنفرض انها كانت (3000) مليون ريال نجمع الرقمين السابقين وبذلك يتوفر لدينا اعادة تقدير لايرادات السنة المالية (1408-1409هـ) كما يلي :
- 3500+300= 6500مليون ريال، اعادة تقدير لايرادات الجمارك للسنة المالية 1408/ 1409هـ.
- نقدر للسنة المالية القادمة (1409/ 1410هـ)، وذلك بأخذ رقم اعادة التقدير لايرادات الجمارك للسنة المالية 1408/ 1409هـ ونضيف عليها معدل الزيادة السنوية وهو (10٪)، وحساب ذلك كما يلي :

6500×10/ 100= 650 مليون ريال، الزيادة المتوقعة لايرادات الجمارك للسنة المالية المقبلة 1409/ 1410هـ.

6500+ 650= 7150 مليون ريال تقديرات ايرادات الجمارك للسنة المالية المقبلة 1409/ 1410هـ.

الطريقة الثانية : وتتلخص في اعداد تقدير للسنة المالية الحالية 1408/ 1409هـ ، على اساس تقديري، ثم تقدير الإيرادات للجمارك للسنة المالية القادمة 1409/ 1410هـ، على النحو التالي :

- نأخذ الارقام الفعلية لايرادات الجمارك المتحصلة للستة شهور الاولى من السنة المالية الحالية (1408/ 1409هـ)، ولنفرض انها بلغت (3500) مليون ريال.
- نقدر ايرادات الجمارك للستة شهور الاخيرة (النصف الثاني) من السنة المالية (1408/ 1409هـ)، ونفرض أن ايرادات الجمارك للستة شهور الاخيرة تساوي (90٪) من ايرادات الست شهور الاولى من السنة المالية (النصف الاول من السنة المالية) ثم نقدر ايرادات الجمارك للستة شهور الاخيرة للجمارك كما يلي :
- 3500×90/ 100=3150مليون ريال تقدير ايرادات الجمارك للنصف الثاني من السنة الحالية (1408/ 1409هـ).
- نحضر اعادة تقدير لايرادات الجمارك للسنة المالية الحالية (1408-1409هـ) على النو الاتي :

ايرادات النصف الاول من السنة المالية (1408/ 1409) وهي ارقام فعلية + تقدير ايرادات الجمارك للنصف الثاني من السنة المالية الحالية (1408/ 1409هـ) وهي أرقام تقديرية، وبناء على ذلك، فان اعادة تقدير ايرادات الجمارك للسنة المالية الحالية (1408/ 1409هـ) = 3500+ 3150= 6650 مليون ريال.

- نقدر للسنة المالية القادمة (1409/ 1410)، وذلك يأخذ رقم اعادة التقدير لايرادات الجمارك للسنة المالية الحالية (1408/ 1409هـ)، ثم نضيف عليها معدل الزيادة السنوية وهو (10٪)، ويحسب ذلك كما يلي :

6650×10/ 100= 665 مليون ريال الزيادة المتوقعة في ايرادات الجمارك للسنة المالية المقبلة 1409/ 1408هـ.

6650+665= 7315مليون ريال تقدير ايرادات الجمارك للسنة المالية المقبلة 1409/ 1410هـ.

(تقدر الإيرادات في النصف الثاني من السنة المالية أحياناً على اساس شهري، وتجمع تقديرات الشهور الستة الاخيرة وبذلك نحصل على تقديرات النصف الثاني من السنة المالية الحالية، (كان نقدر ايرادات الجمارك لشهر، محرم، وصفر، وربيع الاول، وربيع الثاني، وجمادى الاولى، وجمادى الثانية، [1] ثم نجمع تقديرات ايرادات الجمارك لهذه الشهور الستة، فنحصل على تقدير لايرادات للجمارك للنصف الثاني من السنة المالية الحالية، ونضيف اليها الإيرادات الفعلية المتحصلة في النصف الاول من السنة المالية الحالية، وبذلك نحصل على اعادة تقدير لايرادات الجمارك للسنة المالية الحالية).

واذا قارنا بين النتائج التي حصلنا عليها من اتباع الطريقتين السابقتين فاننا نجد اننا حصلنا على رقم (6650) مليون ريال و (7315) مليون ريال، ومن المعروف ان الرقم الاول، قد حصلنا علية نتيجة اعتمادنا على أرقام الإيرادات الفعلية المحصلة في النصف الاول من السنة المالية الحالية، واضفنا اليها أرقام الإيرادات الفعلية للنصف الثاني من السنة المالية السابقة، والناتج منها، هو أقل بقليل مما هو متوقع تحصيله في خلال العام المالي الحالي، وتتبع هذه الطريقة للحد من التفاؤل عند تقدير الإيرادات. أما بالنسبة للرقم (7315) مليون ريال، فهو رقم متفائل نوعا ما، الا أن من المتوقع تحصيله، لاننا اعتمدنا في التقدير للنصف الثاني من السنة المالية الحالية، على خبرتنا، بخصوص نسبة ايرادات النصف الثاني من السنة المالية، الى النصف الاول من السنة المالية، وهي تقدر بـ (90٪)

ج. مقارنة بين طرق تقدير الإيرادات :

اذا قارنا بين النتائج التي حصلنا عليها، لتقدير ايرادات الجمارك، للسنة المالية 1409/ 1410هـ، نتيجة اعتمادنا على طرق تقدير الإيرادات الاربعة، المذكورة سابقاً، فاننا نجد ان نتائج التقديرات هي كما يلي :

(1) ينطبق هذا القول على الميزانية اذا كانت تبدأ من رجب وتنتهي في جمادى الاخرة

طريقة التقدير	تقدير ايرادات الجمارك
1. طريقة التقدير الوسطي	= 5500 مليون ريال
2. طريقة السنة قبل الاخيرة	= 6000 مليون ريال
3. طريقة الزيادات	= 6600 مليون ريال
4. طريقة التقدير المباشر	= 7150 مليون ريال
	= 7315 مليون ريال

وبدراسة النتائج المذكورة أعلاه، نجد أن الطرق الثلاث الاولى أعطت أرقاما متحفظة، وأقل من الواقع. فطريقة التقدير الوسطي أعطت أقل الارقام، وهو (5500) مليون ريال، وطريقة السنة قبل الاخيرة أعطت (6000) مليون ريال، وهذا أكبر بقليل من تقديرات طريقة التقدير الوسطي، أما طريقة الزيادات فقد اعطت (6600) مليون ريال، وهذا التقدير، اعلى من نتائج الطريقتين السابقتين، الا انه يعتبر متحفظا، واقل قليلا من الواقع اما طريقة التقدير المباشر فقد اعطتنا تقديرات اكبر من الطرق الثلاث السابقة، فهي اعطتنا (7150) مليون ريال، عند الاعتماد في اعداد اعادة التقدير للسنة المالية الحالية 1408/ 1409هـ، على ارقام فعلية (وهي النصف الاول من السنة المالية الحالية 1408/ 1409هـ (فعلي) مضافا اليها الإيرادات الفعلية المحصلة للنصف الثاني من السنة المالية السابقة (1407/ 1408هـ) أما عند تقدير ايرادات النصف الثاني من السنة المالية الحالية، على ضوء الإيرادات المتحصلة في النصف الاول من السنة المالية الحالية (1408/ 1409هـ)، وعلى ضوء خبرة مقدر الإيرادات بالنسبة لسير عمليات تحصيل الإيرادات خلال السنة المالية، فقد حصلنا على أعلى الارقام وهو (7315) مليون ريال، وهذا الرقم فيه تفاؤل، لكنه قريب من الواقع، ومن المتوقع تحصيله.

د. الطرق المتبعة لتقدير الإيرادات في المملكة :

يستعان بعدة طرق لتقدير الإيرادات في المملكة العربية السعودية الا ان اكثرها استخداماً طريقة التقدير المباشر ويعتمد اختيار طريقة التقدير على نوع الايراد الذي سيقدر. وتقسم الإيرادات في المملكة الى قسمين هما ؛ ايرادات الزيت، والإيرادات الاخرى، وفيما يلي توضيح لمكوناتهما ن ولطرق التقدير المستخدمة لكل منهما.

1. إيرادات الزيت :

وتتمثل في الإيرادات المتحصلة من انتاج الزيت والضرائب المفروضة على الشركات التي تقوم بإنتاجه. ويتبع في تقدير إيرادات الزيت طريقة التقدير المباشر، فيؤخذ بعين الاعتبار معدل الانتاج اليومي. المتوقع انتاجه من الزيت في السنة المقبلة، ويضرب في صافي ايراد المملكة من برميل البترول المنتج، وتراعى التغيرات التي يحتمل ان تطرأ على الإنتاج وأسعار الزيت وبشكل عام، تحسب ايرادات الزيت في المملكة على النحو الآتي :

إيرادات الزيت = معدل الانتاج اليومي (بملايين البراميل) × صافي ايراد المملكة من برميل الزيت [1] × عدد أيام السنة.

2. الإيرادات الأخرى :

وتتمثل في الإيرادات المحلية، ويأتي معظمها من الضرائب، والرسوم، والزكاة. وبخصوص تقدير هذه الإيرادات، فقد نصت التعليمات المالية للميزانية والحسابات على ان « يراعى عند تقدير الإيرادات، متوسط المحصل من هذه الإيرادات في خلال الثلاث سنوات السابقة للسنة الجاري العمل فيها، على أن توضع مبررات الزيادة أو العجز فيما هومقدر في مشروع الميزانية الجديدة » [2] ويفهم من هذا النص ان الاسلوب المتبع (حسب التعليمات) في المملكة، هو مزيج من طريقة التقدير الوسطي، وطريقة التقدير المباشر، حيث يتوجب على الموظفين الذين يقومون بتقدير الإيرادات، الاخذ بعين الاعتبار، متوسط المحصل من الإيرادات خلال الثلاث سنوات السابقة للسنة الجارية، مع اعطائهم قدراً من الحرية، في تعديل أرقام المتوسط، بالزيادة أو التخفيض، شريطة أن توضح الاسباب التي ارتكز عليها الموظفون، عند قيامهم بعملية التقدير، وتعديل ارقام المتوسط (خلال الثلاث سنوات السابقة)

---

(1) تحسب ايرادات الزيت على النحو الاتي : 20٪ من سعر البرميل مقابل الانتاج أو بدل الربع و85٪ ضريبة دخل على الشركات (بعد خصم مصاريف التشغيل)، وبعد خصم مقابل الانتاج (أو بدل الربع).

(2) وزارة المالية والاقتصاد الوطني، التعليمات المالية للميزانية والحسابات، (الرياض، وزارة المالية والاقتصاد الوطني، 1376)، ص 11

وقد اتبعت المملكة منذ ميزانية عام 1385/ 1386هـ [1] أسلوب التقدير المباشر لتقدير ايراداتها، فقد نصت تعليمات وزارة المالية والاقتصاد الوطني الصادرة في عام 1385هـ، على ضرورة قيام كل وزارة ومصلحة (مختصة بالإيرادات) بتقديم تقديراتها، عما تتوقع تحصيله من الإيرادات العامة، في ضوء دراساتها وتوقعاتها، وتتولى مديرية الإيرادات العامة بوزارة المالية والاقتصاد الوطني في المملكة، مهمة تنسيق تقديرات الإيرادات الواردة من الوزارات، وتقدير الإيرادات العامة للدولة للسنة المالية المقبلة بصورتها النهائية، وتعتمد في ذلك على التقارير والبيانات الواردة من الجهات المختصة بتحصيل الإيرادات وعلى المعلومات المتوفرة لديها من واقع الإيرادات الفعلية المتحصلة في السنة المالية السابقة.

2. تقدير النفقات العامة

تختلف طرق تقدير النفقات في الموازنة العامة حسب أبواب وبنود النفقات فيها. الا أن الطريقة الاكثر استخداما لتقدير النفقات العامة، هي طريقة التقدير المباشر، حيث يتم تقدير النفقات للوزارات وللمصالح الحكومية، حسب الحاجة الفعلية لها [2] وذلك بواسطة الموظفين المختصين فيها، والذين يكونون عادة على درجة كبيرة من الكفاءة والخبرة العملية. وتقوم ادارة الموازنة العامة، فيما بعد، بدراسة تقديرات الوزارات والمصالح، وبمناقشتها، للتأكد من مدى صحة ودقة تلك التقديرات (اذ تميل الوزارات، في كثير من الاحيان، الى المغالاة في تقدير احتياجتها من النفقات، لكي توفر لنفسها ظروفاً أفضل للعمل، ولتتمكن من مواجهة الطوارئ، والاحوال الاستثنائية، ولتحصل على نصيب اكبر من الموازنة لتتوسع في نشاطاتها واعمالها.

---

(1) أسامة عبد الرحمن يونس البطريق، مرجع سابق، ص 147

(2) يراعى عند تقدير النفقات العامة للاجهزة الحكومية، ان لا تتجاوز الحدود اللازمة لسد احتياجاتها (الاحتياجات الضرورية، مع التركيز على تحقيق افضل استخدام للامكانيات المتاحة في سبيل تحقيق الاهداف العامة للدولة).

أ. أقسام النفقات العامة :

تقسم النفقات العامة، من حيث طريقة تقديرها، الى قسمين رئيسيين هما، النفقات الثابتة، والنفقات غير الثابتة (المتغيرة)، وفيما يلي توضيح لمضمونها، ولكيفية تقدير كل نوع منهما.

1. النفقات الثابتة :

هي النفقات التي لا تتغير، من عام إلى آخر، الا بنسبة قليلة، ولذا سميت بالنفقات الثابتة، أو شبه الثابتة. وتشمل هذه النفقات، رواتب الموظفين، والمستخدمين، ومعاشات المتقاعدين، واقساط الدين العام وفوائدها، وغير ذلك من النفقات. ويمكن تقدير هذه النفقات، للعام المقبل، بنسبة كبيرة من الدقة، اذ انه بمجرد حصر عدد، ومراتب، الوظائف المعتمدة حاليا، والمطلوب احداثها، للموظفين والمستخدمين، يمكن تقدير الاعتمادات اللازمة لبند الرواتب في ميزانية السنة المالية المقبلة. كما أنه بالاطلاع على سجلات الدين العام، ومواعيد تسديد أقساطها، يمكن معرفة وتقدير المبالغ المطلوب اعتمادها لتسديد أقساط وفوائد الدين العام.

2. النفقات غير الثابتة (المتغيرة)

هي النفقات التي تتغير من عام إلى آخر، بنسب متفاوته (أحيانا بنسب صغيرة وفي احيان اخرى، بنسب كبيرة)، وتشمل نفقات تشغيل الأجهزة الحكومية، وتتضمن نفقات اللوازم المكتبية، والمحروقات، والأثاث، والأجهزة والآلات والمعدات، كما تشمل نفقات الصيانة، ونفقات المشاريع الحكومية على اختلاف أنواعها، من أبنية، وطرق، ونحو ذلك.

ويصعب تقدير هذه النفقات بدقة، لانها لا تستند الى قاعدة معينة وثابتة، فهي تتأثر بتقلبات الاسعار، وبالاحوال الاقتصادية التي تمر بها البلاد، وبأحوال الاقتصاد العالمي، كما انها تزيد، أو تنقص، حسب حاجة الأجهزة الحكومية اليها. وتحتاج عملية التقدير لهذه الانواع من النفقات، الى موظفين يتصفون بالمعرفة، والخبرة، وبعد النظر. وتستخدم في تقديرها، عادة، طريقة التقدير المباشر، وتحسب الاعتمادات المطلوبة لأبواب، وبنود الميزانية، حسب أنواع النفقات التي تتضمنها.

ب. كيفية تقدير النفقات في ميزانية المملكة العربية السعودية

تصنف النفقات العامة، في ميزانية المملكة العربية السعودية، ضمن أربعة أبواب، يتضمن كل باب نوعا من أنواع النفقات أما الأبواب التي تتألف منها ميزانية المملكة فهي كما يلي :

الباب الأول : الرواتب والبدلات والأجور.

الباب الثاني : نفقات تشغيلية ونفقات إدارية عامة.

الباب الثالث : التشغيل والصيانة.

الباب الرابع : المشاريع (الجديدة والتي لا تزال تحت التنفيذ)

ومن الجدير ذكره، انه يرفق، في المملكة، مع تعميم الميزانية (المنشور الدوري) الذي تحضر بموجبه الوزارات مشاريع ميزانياتها، ونماذج الميزانية [1] التي تعد الوزارات والمصالح الحكومية مشاريع ميزانياتها عليها. ويلاحظ بأن هذه النماذج بسيطة، ويمكن تعبئتها بسهولة، وتغطي معظم بنود الميزانية. اذ يخصص لكل بند نموذج، يتضمن البيانات، والارقام المطلوب ذكرها عليه، وتسهل هذه النماذج عملية تقدير النفقات لبنود الميزانية، كما أنها تسهل عملية المناقشة، عند المناقشة مع وزارة المالية والاقتصاد الوطني (ادارة الميزانية العامة).

وسنوضح في ما يلي كيفية تقدير نفقات كل باب من أبواب الميزانية الأربعة:

يتضمن الباب الاول في ميزانية المملكة العربية السعودية، البنود التالية، (101) رواتب المدنيين، و (102) بدلات المدنيين، و (103) رواتب العسكريين، و (104) بدلات العسكريين، و (105) رواتب مقطوعة، و (106) أجور العمال[2] ولكي نتمكن من تقدير الاعتمادات اللازمة للباب الأول، فانه يتوجب القيام بما يلي :

(1) لمزيد من المعلومات عن نماذج الميزانية، انظر، تعليمات ونماذج مشروع الميزانية العامة، اعداد، ادارة الميزانية العامة، بوزارة المالية والاقتصاد الوطني بالمملكة.

(2) البنود المذكورة للباب الاول اعلاه، هي كما كانت في ميزانية السنة المالية 1407/ 1408هـ .

1. تحديد مكونات الوزارة، أو المصلحة، من الادارات والاقسام، والوحدات الادارية ويتم توضيح ذلك بواسطة خريطة تنظيمية حديثة للوزارة أو المصلحة.
2. حصر عدد الوظائف، والمراتب، الموجودة في كل ادارة، أو قسم، من الادارات، واقسام المنظمة، ثم بيان الوظائف المعتمدة لها (وتشمل الوظائف المعبأة، والوظائف الشاغرة)، وتوضيح ذلك بواسطة جداول التشكيلات الادارية للمنظمة.
3. إعداد بيان الوظائف الشاغرة، المطلوب رفع مراتبها أو تخفيضها، (أو استبدالها بوظائف في مراتب اعلى أو اقل)، والوظائف المطلوب الغاؤها نهائياً، لعدم حاجة المنظمة [1] لها.
4. تقدير حاجة الإدارات والأقسام من الوظائف الجديدة للسنة المالية المقبلة (الوظائف المطلوب إحداثها).
5. تقدير حاجة المنظمة من الوظائف المقطوعة، والوظائف المؤقته، ووظائف العمال، المطلوب اعتمادها في الميزانية المقبلة.
6. حصر البدلات المختلفة التي تستحقها وظائف (ومراتب) المنظمة كل على حدة بدلات المدنيين وبدلات العسكريين وحساب التكاليف السنوية لها.
7. تقدير الاعتمادات المطلوبة لكل بند من بنود الباب الاول، على ضوء المعلومات السابقة، وجمعها، والحصول على مجموع الباب الاول.

ونوضح في ما يلي كيفية تقدير بعض بنود الباب الاول.

رواتب المدنيين والعسكريين والقضاة : لتقدير الاعتمادات اللازمة لبنود الرواتب للمدنيين، والعسكريين، والقضاة، فانه يتبع ما يلي :

1. تحديد المراتب المطلوبة للعام المقبل، ويتم ذلك على النحو الاتى :

المراتب المطلوبة للعام المقبل = المراتب المعتمدة للعام الحالي – المراتب المطلوب إلغاؤها + المراتب المطلوب إحداثها.

---

(1) قصد بالمنظمة، الوزاراة أ والمصلحة، التي لها فصل، أو فرع في ميزانية الدولة.

2. تقدير التكاليف للمراتب المطلوبة للعام المقبل، ويتم ذلك على النحو الاتي :

التكاليف للمرتبة = عدد المراتب المطلوبة للعام المقبل × متوسط مربوط المرتبة (تؤخذ في المملكة الدرجة الرابعة من سلم الرواتب) × 12(شهراً).

وتحتسب تكاليف كل مرتبة على حدة، كما هو مبين في أعلاه، ثم تجمع تكلفة المراتب كلها (من المرتبة الاولى حتى أعلى مرتبة بالمنظمة)، ويتم بذلك تقدير التكاليف (أو الاعتمادات المطلوبة) لبند الرواتب للسنة المالية المقبلة.

الرواتب المقطوعة : وتقدر على النحو الاتي :

تكاليف الرواتب المقطوعة = عدد الوظائف × الراتب الشهري× 12(شهرا)

أجور العمال : تقدر اجور العمال على أساس الفئات وبموجب الدرجة الرابعة من سلم كل فئة، مضافاً اليها بدل اجور النقل الشهري لكل عامل (ومقداره 400 ريال) مع احتساب ما يعادل (10٪) من التكاليف للبدلات الاخرى مثل، خارج وقت الدوام، وتعويض الاجازات، والانتداب وغيرها.

تكاليف أجور العمال=عدد وظائف العمال المطلوبة×الدرجة الرابعة للفئة×12.

البدلات : توجد عدة أنواع من البدلات التي تصرف للموظفين المدنيين، والعسكريين، والقضاة. فهناك بدل الانتقال، وبدل السكن، وبدل التمثيل، وبدل الملابس، وبدل التفرغ، وبدل الضرر والعدوى، وبدل الخطر، وبدل التدريب، وبدلات المبتعثين (للكتب والملابس والطباعة).

ويصرف بدل السكن للمتقاعدين وللعسكريين، مرة واحدة، (بمعدل رواتب ثلاثة شهور، أما البدلات الاخرى فيصرف معظمها شهرياً (كبدل الانتقال).

ولتقدير الاعتمادات اللازمة لبند البدلات للسنة المالية المقبلة، فانه يتم تحديد البدلات التي تصرف للعاملين في المنظمة، ثم تحسب نفقات كل بدل على حدة، وتجمع بعد ذلك نفقات البدلات، فينتج اعتماد بند البدلات المطلوب للعام المقبل.

وتقدر نفقات كل بدل بواسطة تحديد عدد الوظائف، أو الموظفين الذين يستحقون البدل نظاماً، ثم معرفة فئة البدل الذي يصرف لها، ثم يضرب عدد الوظائف (المراتب) في فئة البدل فيتم الحصول على التكاليف الشهرية، وتضرب في

(12) للحصول على التكاليف السنوية، وبجمع النتائج لكل بدل يتم تقدير الاعتمادات المطلوبة لبند البدلات وتحسب تكلفة البدل، عادة، حسب الطريقة التالية:

تكلفة البدل = عدد الوظائف (موزعة حسب المراتب) × فئة البدل × 12

كيفية تقدير نفقات الباب الثاني

يشتمل الباب الثاني على النفقات اللازمة لسير العمل في الوزارات والمصالح الحكومية، ويتضمن انواعاً مختلفة من النفقات من أهمها :

المكافآت والمصاريف السفرية : وتتضمن ما يصرف لاغراض المكافآت والمصاريف السفرية والنقل الشخصي.

اللوازم الاستهلاكية : وتشمل المستلزمات المكتبية والمطبوعات والتصوير، والكتب المدرسية والمستلزمات التعليمية، والادوية والمستلزمات الطبية والمواد الكيماوية والصناعية.

النفقات التشغيلية : وتشمل نفقات شحن اللوازم والمعدات، والمحروقات وصيانة وسائط النقل والمعدات، ورسوم المرافق العامة (كهرباء، ماء، تلفون، برق، بريد، تلكس) وايجارات الدور، واستئجار الالات والمعدات.

الاثاث والمعدات والاجهزة : وتشمل نفقات الاثاث والمعدات المكتبية، والمدرسية، والخاصة بالمستشفيات، والمعدات والالات، والسيارات.

النفقات المختلفة : وتشمل نفقات الحفلات والضيافات، والعلاج، والاشتراك في المنظمات الدولية، والاعاشة.

النفقات المخصصة : وتشمل نفقات البرامج الاذاعية، والابحاث العلمية، والرسوم الدراسية ومخصصات الطلبة، والتجهيزات والكساوى العسكرية، والنفقات السرية.

الاعانات : وتشمل الاعانات بمختلف انواعها، كاعانات الغرف التجارية، وشركات الكهرباء، والاندية الرياضية، وغيرها من الاعانات.

تستخدم طريقة التقدير المباشر، لتقدير الاعتمادات المطلوبة للسنة المالية المقبلة، للباب الثاني. ويراعى ان تعكس التقديرات الاحتياجات الحقيقية للوزارات والمصالح، ولاغراض المقارنة ينظر احيانا الى النفقات الفعلية في السنوات الماضية (آخر سنتين ماليتين مثلا). وعند التقدير، تلاحظ النفقات الفعلية للستة أشهر الاولى من السنة المالية الحالية، وتقدير المصروفات للستة أشهر الاخيرة من السنة المالية الحالية، وأية مبالغ مرتبط بها على البنود (للسنة المالية الحالية)، والمناقلات التي تمت (على البنود)، سواء بالزيادة أو النقصان. وتوجد للباب الثاني نماذج، ضمن نماذج الميزانية، توضح كيفية تقدير النفقات لكل بند من بنوده ونبين فيما يلي كيفية تقدير البنود الهامة من الباب الثاني.

المكافآت : يتضمن بند المكافآت أنواعا مختلفة من النفقات، منها، مكافآت الموظفين المبتعثين داخل المملكة وخارجها للدراسة أو للتدريب، ومكافآت الاعمال الاضافية (خارج وقت الدوام) ومكافآت الحج، والتعريض عن اصابات العمل، ومكافآت هيئات النظر والهيئات الزراعية، والاساتذة الزائرين، ومكافآت العاملين في توزيع البريد الرسمي، وغيرها من المكافآت المقررة بموجب الانظمة المعمول بها وتحسب الاعتمادات المطلوبة لبند المكافآت حسب نوع النفقة التي تصرف من هذا البند. فاذا كان هناك موظفون مبتعثون للدراسة أو للتدريب في الخارج أو الداخل من المنظمة، فتحسب نفقاتهم بواسطة حصر عدد الموظفين المبتعثين للدراسة أو التدريب، ثم تقدر تكلفة كل فرد منهم (شهرياً وسنوياً)، وبعد ذلك يضرب عدد الموظفين (المستفيدين) في التكلفة للفرد الواحد، فيتم الحصول بذلك على التكاليف الاجمالية اللازمة لهم، وتحسب باختصار على النحو الاتي :

مكافآت الموظفين المبتعثين = عدد المبتعثين × التكلفة للمبتعث الواحد.

أما بالنسبة للنفقات الاخرى، كمكافآت الاعمال الاضافية (خارج الدوام)، ومكافآت الحج، وتعويض اصابات العمل، وغيرها، فتقدر للسنة المقبلة على اساس نفقات العام المالي الحالي (ويمكن الاستئناس بمعدلات الانفاق عليها في السنتين الاخيرتين، وبالمناقلات التي حصلت خلال السنة المالية الحالية) مع اضافة نسبة مئوية معينة (5٪ مثلا) زيادة على اعتمادات العام الحالي (بعد تعديلها اذا حدثت مناقلات

بالزيادة أو النقصان على البند) وذلك لمواجهة الزيادة المتوقعة على هذه النفقات في السنة المالية المقبلة (واحيانا يخفض البند بنسبة معينة، 10٪ مثلا).

المصاريف السفرية والنقل الشخصي : تشمل نفقات انتداب الموظفين المدنيين، والعسكريين، والقضاة، ونفقات اسكانهم في الفنادق، وكذلك نفقات نقلهم في جميع الحالات، براً، وبحراً، وجواً (ثمن تذاكر السفر لهم) مع عائلاتهم وامتعتهم، وبدل الانتقال الاضافي للمنتدبين (وفقا لاحكام الانظمة المعمول بها).

وتقدر الاعتمادات المطلوبة لبند المصاريف السفرية والنقل الشخصي، على أساس الاحتياج الفعلي للوزارة أو المصلحة، وتؤخذ، بعين الاعتبار، نفقات العام المالي الحالي، والمناقلات، التي تمت على البند، خلال السنة المالية الحالية، مع اضافة نسبة مئوية معينة (5٪مثلا) زيادة عليها، (على اعتمادات العام الحالي بعد تعديلها اذا حدثت مناقلات بالزيادة أو النقص) وذلك لمواجهة الزيادة المتوقعة على البند في السنة المالية المقبلة (كما يلاحظ معدل الصرف على البند في السنتين الماليتين الاخيرتين) .

الأثاث والمعدات والاجهزة والسيارات : يمكن حساب نفقات هذه البنود بدرجة كبيرة من الدقة ولتقدير النفقات لها، فيجب أولا تحديد عدد الوحدات (الكمية) المطلوبة، للسنة المالية المقبلة، من كل نوع، وبمعرفة سعر الوحدة من كل نوع، يمكن، بعد ذلك، حساب التكلفة، على النحو الاتي :

تقدير التكلفة (للسيارات مثلا) = عدد الوحدات المطلوبة (عدد السيارات)× ثمن الوحدة (ثمن السيارة)

اللوازم الاستهلاكية والمصروفات التشغيلية : عند تقدير الاعتمادات المطلوبة لها، للسنة المالية المقبلة، يؤخذ بعين الاعتبار، النفقات الفعلية للستة أشهر الاولى من السنة المالية الحالية، والمناقلات التي تمت بين البنود، وتقدير ما سيصرف في الستة أشهر الاخيرة من السنة المالية الحالية، وعند جمعها مع بعض (نفقات الستة أشهر الاولى + تقديرات ما سيصرف في الستة أشهر الاخيرة) نحصل على اعادة تقدير نفقات البنود للسنة المالية الحالية، ثم تزاد أرقام اعادة التقدير بنسبة معينة (10٪ مثلا) أو تخفض

بنسبة معينة (10٪) وبذلك نحصل على تقدير للنفقات للسنة المالية المقبلة، (ويؤخذ بذلك اذا بقيت الاوضاع كما هي، بدون زيادة في عدد السيارات، أو الابنية، فاذا زاد عدد السيارات، والابنية، بنسبة معينة، فاننا سنحتاج لزيادة بند المحروقات، وصيانة وسائط النقل، وبنود رسوم المرافق العامة (الكهرباء والماء) بنفس النسبة، وهكذا، تعامل بقية البنود المشابهة لهذين البندين.

الاشتراكات في المنظمات الدولية : تكون رسوم الاشتراكات فيها محدده سلفا، وهي، غالبا محددة، بعملات اجنبية (كالدولار مثلا) ويرصد لها، في البند، ما يساوي قيمتها بالريالات، وتحول الاشتراكات، فيما بعد، لتلك المنظمات، خلال السنة المالية المقبلة، عند حلول مواعيد دفعها.

الرسوم الدراسية ومخصصات الطلبة : يمكن حساب الاعتمادات المطلوبة لها بشكل دقيق، فالرسوم الدراسية، ومخصصات الطلبة تكون محددة، ويمكن تقديرها، اذا تم معرفة عدد الطلبة السمتفيدين، ويتم ذلك على النحو الاتي :

مخصصات الطلبة = عدد الطلبة × مربوط المرتبة (أو الفئة) × 12

الإعانات :

أما بخصوص تقدير الاعانات التي تقدمها الدولة للمؤسسات العامة، وللبلديات، ولشركات الكهرباء، وللغرف التجارية ولغيرها من الجهات، فان الجهة (المؤسسة العامة) تعد مشروع ميزانية لها للعام المقبل، وتبين فيه تقديرات ايراداتها، ونفقاتها، ويناقش مشروع الميزانية، وبعد المناقشة، تحدد الاعانة التي ستدفعها الدولة لتلك الجهة، وهي مخصصة، غالبا، لتغطية العجز في ميزانية المؤسسة (ومن الجدير ذكره ان معظم المؤسسات، والبلديات، لاتكفي ايراداتها لتغطية نفقاتها ولذا فانها تأخذ اعانة من الدولة).

كيفية تقدير الباب الثالث

يشمل الباب الثالث، في ميزانية المملكة، برامج التشغيل والصيانة والنظافة، في الوزارات والمصالح الحكومية. وتنفذ برامج التشغيل والصيانة والنظافة، في معظم الأحيان، بموجب عقود بين الجهات الحكومية، والشركات الخاصة، التي تتولى القيام

بهذه الاعمال. وتسهل عملية تقدير نفقات هذا الباب، فاذا كانت هناك عقود، فتؤخذ المبالغ المتفق عليها بموجب العقود، وتعتبر تقديرات للسنة المالية المقبلة. واذا لم تكن هناك عقود، فان الجهات الحكومية تقدر النفقات اللازمة للقيام بأعمال التشغيل والصيانة لتطرح، فيما بعد، في منافسة (مناقصة) بين الشركات. أما في حالة قيام المنظمة بأعمال التشغيل والصيانة والنظافة بنفسها، فانها تقدر المبالغ المطلوبة (التي تحتاجها) للقيام بهذه الاعمال، في السنة المالية المقبلة، وتناقش من قبل المسئولين في ادارة الميزانية (ليتم التوصل الى اتفاق على الاعتمادات التس سترصد للمنظمة في ميزانية السنة المقبلة).

كيفية تقدير نفقات الباب الرابع

يحتوي الباب الرابع في ميزانية المملكة على المشاريع، وتقسم المشاريع الى قسمين رئيسيين هما، المشاريع الجديدة، والمشاريع تحت التنفيذ، وفيما يلي نبذة موجزة عن كيفية تقدير كل نوع منهما.

تقدير الاعتمادات اللازمة للمشاريع الجديدة : المشاريع الجديدة، هي المشاريع التي يطلب اعتمادات لها لاول مرة في ميزانية الدولة. ولتقدير الاعتمادات اللازمة للمشاريع الجديدة، يؤخذ كل مشروع على حدة، وتقدر تكاليفه اعتمادا على العناصر المكونة له. ويوجد نموذج خاص للمشاريع الجديدة، (يسمى استمارة المشاريع الجديدة)، يتضمن نموذج طلب تقديم مشروع جديد، ويشمل على معلومات عن المشروع منها ما يلي :

- إسم المشروع.
- الهدف والعوائد من المشروع (العوائد الاقتصادية والاجتماعية).
- مكونات المشروع (عناصره، والوحدات التي يتكون منها، وتكاليفها).
- الدراسات التي تم اعدادها للمشروع (الفنية كالمخططات والمواصفات، وجداول الكميات والاقتصادية، كدراسة الجدوى الاقتصادية للمشروع).
- المدة المقدرة لتنفيذ المشروع.
- التوزيع المقترح لاعتمادات المشروع حسب سنوات التنفيذ.

- أولوية المشروع بالنسبة للمشاريع الاخرى المقدمة من الجهة.
- اعتماد المشروع في خطة التنمية، (فاذا لم يكن مدرجا في الخطة فانه لا بد أن تذكر أسباب، ومبررات طلب اعتماده).
- معلومات اخرى عن المشروع.

وتقوم الادارة الهندسية، في الوزارة ذات العلاقة، بدور كبير في اجراء الدراسات، وفي تقدير النفقات للمشروع، وبعد أن تتضح التكاليف الاجمالية للمشروع، الذي يمتد تنفيذه لعدة سنوات تطلب في السنة الاولى، الاعتمادات اللازمة لتلك السنة، وترصد الاعتمادات الاخرى، اللازمة لانجاز المشروع، تباعاً في ميزانيات السنوات المقبلة.

تقدير الاعتمادات اللازمة للمشاريع تحت التنفيذ :

المشاريع تحت التنفيذ، هي المشاريع التي ووفق عليها، وبدئ بتنفيذها في السنة، أو في السنوات المالية السابقة. وتقدر الاعتمادات اللازمة لها، للسنة المالية المقبلة، بواسطة الوزارات والمصالح الحكومية، عند اعداد مشاريع ميزانياتها للعام المقبل. فتقوم كل جهة بتقديم معلومات عن المشاريع تحت التنفيذ، وتشمل ما يلي :

- إسم المشروع.
- التكاليف الكلية للمشروع (تتضمن التكلفة الاولية، والزيادات المضافة اليها، أو التخفيضات المطلوبة لها).
- الوضع المالي للمشروع حتى نهاية السنة المالية الحالية (يشمل بيان المنصرف الفعلي على المشروع للسنة أو للسنوات السابقة + المنصرف والمتوقع صرفه حتى نهاية السنة المالية الحالية).
- الوضع المالي المقترح للمشروع في السنة المالية المقبلة (يتضمن الباقي من التكاليف للسنة المالية الحالية، والاعتماد المطلوب للسنة المالية المقبلة، وتوزيع بقية التكاليف على السنوات المالية القادمة).

ويتم رصد الاعتمادات اللازمة للمشروع تحت التنفيذ للسنة المالية المقبلة، على ضوء المعلومات التي تقدمها الجهة، على النموذج الخاص بذلك، (إسمها في المملكة،

استمارة المشاريع المعتمدة تحت التنفيذ)، ومن الجدير ذكره، ان الاعتمادات المخصصة لكل مشروع، تدور من سنة الى اخرى، حتى يتم تنفيذ المشروع بكامل اجزائه.

ج. محتويات مشروع موازنة منظمة ما.

يتضمن مشروع الموازنة العامة، للسنة المالية المقبلة، لاية منظمة،[1] كل، أ, معظم البيانات، المذكورة في ما يلي :[2]

1. الخطاب الذي يرفع فيه موازنة المنظمة الى وزارة المالية – ادراة الموازنة العامة، أو الى الجهة التي تتبعها المنظمة (اذا كانت النمظمة لا تتخاطب مباشرة مع وزارة المالية).
2. المذكرة التفسيرية الإجمالية : توضح الخطوط العريضة لموازنة المنظمة للسنة المالية المقبلة، كما تبين التغيرات المقترحة على أبواب وبنود الموازنة للسنة المالية المقبلة، وتوضح ايضا الاختلافات بين اعتمادات السنة المالية الحالية، والاعتمادات المطلوبة للسنة المالية المقبلة (سواء أكان هناك زيادة أو نقصان على بنود الموازنة).
3. جداول الإيرادات : تعد المنظمة بيانات بالإيرادات المتوقع تحصيلها في السنة المالية المقبلة، وتقارن بايرادات السنة المالية الحالية، (وتتضمن بالنسبة للسنة المالية الحالية، الإيرادات المتوقع تحصيلها في النصف الثاني من السنة المالية الحالية)، ومن المعلوم، ان بعض المنظمات تحصل مبالغ كبيرة من الإيرادات (كمصلحة الجمارك العامة)، وبعضها تحصل مبالغ قليلة من الإيرادات، (وبعضها قد لا توجد لديه ايرادات).
4. جداول النفقات : يعد جدول إجمالي يبين نفقات الأبواب الأربعة التي تتكون منها موازنة المنظمة، ثم ترفق جداول وبيانات تفصيلية لكل باب، وبند، من أبواب وبنود الموازنة العامة الأربعة، وذلك على النحو الآتي:

(1) يقصد باصطلاح منظمة هنا، أي جهاز اداري، تظهر ميزانية ضمن وثيقة الميزانية العامة للدولة أو بشكل مستقل، مثل وزارة، مصلحة، مؤسسة.... ونحو ذلك.

(2) محمد شاكر عصفور، مذكرات في اعداد الميزانية العامة، (الرياض، معهد الادارة العامة، 1404هـ)، ص 30–32

الباب الأول : ترفق معه البيانات والجداول التالية :

1. مذكرة تفسيرية للباب الأول (تبين الزيادة المطلوبة في الاعتمادات للسنة المالية المقبلة، عن اعتمادات العام المالي الحالي، والعناصر التي نشأت عنها تلك الزيادة (كطلب إحداث وظائف مثلا)، والتغيرات الرئيسية على بنود الباب الأول).
2. جدول يبين بنود الباب الأول، والاعتمادات المطلوبة لها للسنة المالية المقبلة، ومقارنتها باعتمادات السنة المالية الحالية، مع بيان الزيادة، والنقص، لكل بند من البنود).
3. الخريطة التنظيمية المعتمدة للمنظمة (للسنة المالية الحالية).
4. بيان يوضح مراتب المنظمة (خلاصة عدد المراتب فيها).
5. بيان بالوظائف المطلوب إحداثها، (في موازنة السنة المالية المقبلة).
6. بيان بالوظائف المطلوب إلغاؤها (أو استبدالها بوظائف مراتبها أعلى أو أقل).
7. التشكيلات الإدارية [1] المعتمدة، والمقترحة، للسنة المالية المقبلة، (وتبين التشكيلات، والوظائف، ومراتبها، وأسماء الموظفين المعينين عليها) وتقسم التشكيلات على أساس الوحدات الادارية الرئيسية التي تتكون منها المنظمة.
8. خلاصة بالوظائف المطلوب إحداثها موزعة على الإدارات الرئيسية التي تتكون منها المنظمة.
9. بيان بتكاليف الوظائف للمنظمة (المعتمدة، والمطلوب إحداثها للسنة المالية المقبلة).
10. بيان بوظائف العمال (يبين العدد المعتمد للسنة الحالية، والمطلوب احداثه للسنة المالية المقبلة).

---

(1) يكون عدد صفحات مشروع الموازنة ، المخصصة للتشكيلات الادارية للوزارة كبيرا، (وتشكل القسم الاكبر من صفحات مشروع الموازنة للوزارة).

11. بيان بالبدلات التي تصرفها المنظمة لموظفيها، وتوضيح كل بدل على حدة وتقدير الاعتمادات المطلوبة لها، مقارنة باعتمادات البدلات للسنة المالية الحالية، (مثل بدل النقل، وبدل التدريب، وبدل طبيعة عمل، وبدل ندرة للمتقاعدين.

الباب الثاني: ترفق معه البيانات والجداول التالية :

1. مذكرة تفسيرية للباب الثاني (تبين التغيرات الرئيسية، والزيادات الهامة، المطلوبة على اعتمادات بنود هذا الباب، ومبررات الزيادة أو النقصان على اعتمادات البنود).
2. جدول يبين بنود الباب الثاني (بشكل تفصيلي)، والاعتمادات المطلوبة لها للسنة المالية المقبلة، ومقارنتها باعتمادات السنة المالية الحالية، (مع بيان الزيادة والنقصان لكل بند من البنود).
3. بيان المكافآت التي تصرفها المنظمة وتقدير الاعتمادات المطلوبة لها للسنة المالية المقبلة ومقارنتها بالسنة المالية الحالية.
4. بيان بالسيارات الموجودة في المنظمة وفروعها (لتبرير شراء سيارات جديدة، أو استبدال سيارات أصبحت قديمة بسيارات جديدة).
5. بيان بالمعدات والأجهزة الموجودة بالمنظمة (لتوضيح حاجة المنظمة لشراء معدات،وأجهزة جديدة).
6. بيان بالمباني والأملاك المستأجرة للمنظمة وفروعها.
7. بيان بحالة الصرف على بنود موازنة الباب الثاني للسنة المالية الحالية (يبين المصروف الفعلي من كل بند، والمتوقع صرفه حتى نهاية السنة المالية الحالية والوفر، أو العجز، المتوقع على البند).

الباب الثالث: ترفق معه البيانات والجداول التالية :

1. مذكرة تفسيرية عن اعتمادات الباب الثالث (التشغيل والصيانة)، وتبين المذكرة الأسباب التي أدت الى طلب زيادة أو نقصان على الاعتمادات).

2. بيان بالاعتمادات المطلوبة للباب الثالث (تقارن فيه الاعتمادات المطلوبة للعام المقبل بالاعتمادات المرصودة في الموازنة للعام الحالي والزيادة أو النقصان الحاصلة عليها).

الباب الرابع: ترفق معه البيانات والجداول التالية :

1. مذكرة تفسيرية عن اعتمادات الباب الرابع (تبين مبررات طلب اعتمادات للمشاريع الجدية في الموازنة، وتوضيح للمشاريع تحت التنفيذ، والتغيرات المقترحة بشأنها).
2. بيان المشاريع الجدية (مرتبة حسب أولويتها).
3. بيان بالمشاريع تحت التنفيذ (يتضمن التكاليف الكلية لكل مشروع والوضع المالي للمشروع حتى نهاية السنة المالية الحالية، والاعتمادات المطلوبة للعام المالي المقبل، وتوزيع التكاليف المتبقية للمشروع على السنوات التالية).

د. أسئلة وتمارين للمناقشة

1. ما هي الأمور الواجب مراعاتها، عند تقدير أرقام الموازنة العامة لكي تكون التقديرات دقيقة وواقعية ؟
2. وضح المقصود بالإيرادات الثابتة، والإيرادات غير الثابتة (المتغيرة) ؟
3. إشرح أسلوب التقدير الآلي (لأغراض تقدير لإيرادات) ؟
4. بين أوجه الاختلاف بين طريقة التقدير المباشرة وطرق التقدير الآلي ؟
5. أذكر الطرق المتبعة في تقدير الإيرادات العامة في المملكة العربية السعودية ؟
6. ما الفرق بين النفقات الثابتة، والنفقات غير الثابتة (المتغيرة) ؟
7. ما هي الطريقة الاكثر استخداماً عند تقدير النفقات العامة ؟
8. اذكر البيانات التي يتضمنها، عادة، مشروع موازنة منظمة ما ؟

تمارين على تقدير الإيرادات

التمرين رقم (1) :

اذا فرضنا أن ايرادات البريد كانت كما يلي :

سنة 1406/ 1407هـ = 220مليون ريال

سنة 1407/ 1408هـ = 320مليون ريال

المطلوب : تقدير ايرادات البريد للسنة المالية 1409/ 1410هـ على أساس الاتي :

أ. طريقة التقدير الوسطي.

ب. طريقة السنة قبل الاخيرة.

ج. طريقة الزيادات (علماً بأن معدل الزيادة هو 15٪)

د. طريقة التقدير المباشر، مع العلم بأن الإيرادات كانت لسنة 1408/ 1409هـ على النحو الاتي :

النصف الاول لسنة 1408/ 1409هـ = 200 مليون ريال

النصف الثاني لسنة 1407/ 1408هـ = 180مليون ريال

التمرين رقم (2) :

اذا فرضنا ان ايرادات الخدمات (رسوم الخدمات، الموانئ، المطارات) كانت كما يلي:

سنة 1406/ 1407هـ = 800 مليون ريال

سنة 1407/ 1408هـ = 900 مليون ريال

المطلوب : تقدير إيرادات الخدمات للسنة المالية 1409/ 1410هـ، على أساس الآتي :

أ. طريقة التقدير الوسطي.

ب. طريقة السنة قبل الأخيرة.

ج. طريقة الزيادات (علما بان معدل الزيادة هو 20٪)

د. طريقة التقدير المباشر، مع العلم بان الإيرادات كانت كما يلي :

للنصف الأول من السنة المالية 1408/ 1409هـ = 480مليون ريال.

للنصف الثاني من السنة المالية 1407/ 1408هـ = 450مليون ريال.

التمرين رقم (3)

اذا فرضنا أن نوعاً من الإيرادات (س) كانت حصيلته كما يلي :

سنة 1406/ 1407هـ = 443مليون ريال

سنة 1407/ 1408هـ = 584مليون ريال

المطلوب : تقدير الإيرادات (لهذا النوع من الإيرادات لِ « س») للسنة المالية المقبلة (1409/ 1410هـ)، على أساس الآتي :

أ. طريقة التقدير الوسطي.

ب. طريقة السنة قبل الأخيرة.

ج. طريقة الزيادات (علماً بأن معدل الزيادة هو 16٪)

د. طريقة التقدير المباشر، مع العلم بان الإيرادات كانت كما يلي :

للنصف الأول من السنة المالية 1408/ 1409هـ = 350مليون ريال.

للنصف الثاني من السنة المالية 1408/ 1409هـ = (6/ 7) من ايرادات النصف الأول لتلك السنة.

التمرين رقم (4) :

اذا فرضنا ان رسوم الموانئ كانت كما يلي :

سنة 1406/ 1407هـ = 522مليون ريال.

سنة 1407/ 1408هـ = 600مليون ريال.

المطلوب : تقدير رسوم الموانئ للسنة المالية 1409/ 1410هـ على اساس الاتي :

أ. طريقة التقدير الوسطي.

ب. طريقة السنة قبل الاخيرة.

ج. طريقة الزيادات (علماً بأن معدل الزيادة هو 14٪)

د. طريقة التقدير المباشر، مع العلم بأن الإيرادات لسنة 1408/ 1409هـ، كانت كما يلي :

النصف الاول لسنة 1408/ 1409هـ = تساوي ايراداته (2/ 3) ايرادات النصف الاول لهذه السنة.

تمارين على تقدير النفقات العامة

التمرين رقم (1) :

يوضح الجدول التالي تشكيلات المراتب المعتمدة لاحدى الادارات كما تبلغتها في بداية السنة المالية :

المراتب المتعمدة	العدد
الخامسة	2
الرابعة	3
الثالثة	4
الثانية	6
الأولى	5
المجموع	20

فاذا علمت الاتي :

أ. بلغ اجمالي الوظائف الشاغرة (4) وظائف على النحو الآتي :

الثالثة وظيفتان، الثانية وظيفتان.

ب. بلغ اجمالي الوظائف المطلوب الغاؤها (3) وظائف على النحو الآتي :

الثالثة وظيفة واحدة، الثانية وظيفتان.

ج. بلغ إجمالي الوظائف المطلوب إحداثها (4) وظائف على النحو الآتي :

الخامسة وظيفتان، الرابعة وظيفتان.

المطلوب : تقدير المبالغ المطلوب اعتمادها للسنة القادمة.

للبند (101) رواتب المدنيين

للبند (102) بدل النقل (بدلات المدنيين)

التمرين رقم (2) :

يوضح الجدول التالي التشكيلات للمراتب المعتمدة لادارة ما كما تبلغها في بداية السنة المالية :

المراتب المتعمدة	العدد
السابعة	1
السادسة	2
الخامسة	4
الرابعة	6
الثالثة	5
المجموع	18

فاذا علمت الاتي :

أ. بلغ اجمالي الوظائف الشاغرة (4) وظائف على النحو الآتي :

الخامسة وظيفتان، الرابعة وظيفتان.

ب. بلغ إجمالي الوظائف المطلوب إحداثها (2) وظيفتان على النحو الآتي :

السابعة وظيفة، السادسة وظيفة.

ج. بلغ إجمالي الوظائف المطلوب إلغاؤها (3) وظائف على النحو الآتي :

الخامسة وظيفة واحدة، الرابعة وظيفتان.

المطلوب : تقدير المبالغ اللازم اعتمادها للسنة القادمة للبندين التاليين

101- رواتب المدنيين

102- بدل النقل (بدلات المدنيين)

التمرين رقم (3)

يبين الجدول التالي بعض نفقات الباب الثاني لاحدى الجهات الحكومية

رقم البند	اسم البند	الاعتماد المخصص	المناقلات		المنصرف لنهاية النصف الاول من السنة المالية	التغيرات المطلوبة
			زيادة	نقص		
201	المكافات	750.000	—	50.000	300.000	15%-
202	مصاريف سفرية	900.000	70.000	—	500.000	10%+
204	شحن اللوازم والمعدات	450.000	—	20.000	200.000	20%-
205	ايجار الدور	2.400.000	—	—	1.200.000	25%-
207	إعاشة	1.500.000	100.000	—	800.000	10%+
209	اشتراك في منظمات دولية	350.000	—	—	200.000	—

المطلوب :

من واقع البيانات المذكورة اعلاه يطلب اعداد ما يلي:

1. تقدير المتوقع صرفه للنصف الثاني من السنة المالية؟

2. تقدير الاعتمادات المطلوبة للعام القادم على ضوء البيانات المذكورة في أعلاه؟

التمرين رقم (4)

يبين الجدول التالي بعض نفقات الباب الثاني لإحدى الجهات الحكومية

رقم البند	اسم البند	اعتماد عام	المناقلات		المنصرف نهاية النصف الاول
			زيادة	نقص	
221	اثاث ومستلزمات مكتبية	800.000	—	00.000	400.000
222	اثاث ومستلزمات تعليمية	1.620.000	90.000	—	700.000
223	أدوية ومستلزمات طبية	2.000.000	60.000	—	1.200.000
224	معدات وسيارات	100.000	40.000	—	80.000
225	محروقات وصيانة وسائط النقل	40.000	8.000	—	24.000
226	مواد ومستلزمات صناعية	200.000	—	—	120.000
227	كساوى وتجهيزات	500.000	—	98.000	220.000

المطلوب :

من واقع البيانات المذكورة أعلاه، يطلب اعداد ما يلي :

1. تقدير المتوقع صرفه للستة أشهر الاخيرة من السنة المالية؟
2. تقدير الاعتمادات المطلوبة للعام القادم، للبنود المذكورة أعلاه علماً بأن الزيادة المسموح بها للنفقات هي بنسبة (10٪)؟

الملاحق

ملحق (1) ميزانية المملكة العربية السعودية للعام المالي 1351/1350هـ

ملحق (2) ميزانية المملكة العربية السعودية للعام المالي 1367هـ

ملحق (3) سلم رواتب الموظفين ، والمستخدمين ، وأجور المعينين على بند الأجور في المملكة .

ملحق (4) توصيات ندوة الميزانية في المملكة ، واقعها ، وكيفية تطويرها، المنعقدة في معهد الإدارة العامة في الرياض خلال الفترة من 7- 9 ربيع الثاني 1397هـ

ملحق (5) توصيات المؤتمر العربي الأول لخبراء الموازنة المنعقدة في القاهرة من 19- 22 ديسمبر (كانون الأول) 1970م

ملحق (6) مهام الوحدات الإدارية المختصة بالموازنة العامة والشئون المالية.

ملحق(7) وصف وظيفي للوظائف الرئيسية في مجال الميزانية والتخطيط (في السعودية).



ملحق رقم (1)

ميزانية المملكة العربية السعودية للعام المالي 1350/1351هـ

(نظام الموازنة للعام المالي)

«الذي يبدأ من غرّة شعبان سنة 1350وينتهي في 30 رجب 1351هـ »

صدر الأمر السامي بالموافقة على نظام موازنة الحكومة للعام المالي الذي يبدأ من غرة شعبان 1350هـ وها نحن ننشره فيما يلي : [1]

المادة الاولى : إن الاعتمادات المخصصة للدوائر الحكومية للعام المالي الذي يبدأ من أول شعبان سنة 1350 وينتهي في 30 رجب سنة 1351والمبينة في الكشوف المرفقة تقدر بمبلغ (106442544) قرشا أميريا .

المادة الثانية : إن واردات الحكومة في العام الحالي المشار اليه في المادة الاولى والمبينة في الكشوف المرفقة تقدر أيضا بمبلغ (106.442.544) قرشا أميريا .

المادة الثالثة : يقتضي مراعاة حكم جميع الأوامر واللوائح والأنظمة المالية السارية المفعول بشأن خصم 10و15 في المائة من المرتبات و 50 في المئة من بعض المخصصات السنوية .

المادة الرابعة : يقتضي مراعاة حكم جميع الأوامر واللوائح والأنظمة المالية بشأن طريقة الصرف والقبض والقيد والتسجيل وإلصاق الطوابع وأجراء المحاسبة والتدقيق كما كان متبعا في السابق.

المادة الخامسة: يقتضي مراعاة حكم ما جاء في قرار مجلس الوكلاء المؤرخ في 21/ 7/ 1350هـ تحت رقم 3 بشأن تطبيق نظام الميزانية للعام المالي الحالي .

المادة السادسة: يرخص لوكالة المالية العامة ومدير الصندوق العام ورؤساء الدوائر المختصة إنفاذ حكم هذا النظام كل فيما يختص به ، وعلى وكالة المالية إجراء المحاسبة النهائية وتقديم حسابها الختامي في نهاية السنة المالية .

(1) المصدر : أم القرى مجلد (4) عدد (370)

« كشف المخصصات المقررة »

قروش أميرية	
9.600.000	المخصصات الملكية
16.500.000	أقساط الدين
12.650.000	مخصصات الاوامر والديوان الملكي والقصور وموظفي ديوان الخزينة
3.850.000	قوات الحدود
23.000.000	حصة الحجاز من مصالح الدفاع
11.000.000	مواصلات ونقليات وتجهيزات
1.127.692	رئاسة القضاء والمحاكم الشرعية
3.146.530	النيابة العامة وادارة الملحقات
577.310	مجلس الشورى والمجالس الادارية
1.490.789	وزارة الخارجية وتوابعها
2.734.240	الصحة العامة والمحاجر والكرنتينات
1.353.225	الكنداسات وتوابعها
1.717.047	المعارف العمومية
1.240.832	نظام الرسوم وتوابعها
22.530.028	الماليات
10.441.169	الأمن العام
161.820	المطبعة الاميرية
165.070	هيئات الامر بالمعروف
988.720	الرواتب المتنوعة
4.210.450	البريد والبرق واللاسلكي والتفلون
2.048.137	الحرمان الشريفان والاوقاف
106.442.544	يكون عمومي

ملحق رقم (2)

ميزانية المملكة العربية السعودية لسنة 1367هـ [1]

ننشر فيما يلي النص الرسمي الذي بعثت به وزارة المالية الجليلة لميزانية المملكة العربية السعودية لسنة 1367هجرية وهو كما يلي : الايـرادات مائتـان وأربعـة عـشر مليونـا وخمسمائة وستة وثمانين ألف وخمسمائة ريـال سعودي . النفقـات – مائتـان وأربعـة عشر مليونا وخمسمائة وستة وثمانون ألف وخمسمائة ريال عربي سعودي .

الفصل الأول – الواردات التي تجبى بلا واسطة

نوع الواردات	المادة	ريال عربي
زكاة المواشي	1	1.000.000
زكاة الحبوب والثمار	2	2.150.000
بدل الجهاد	3	0.000.000
رخص الاقامة	4	120.000
الضريبة العقارية	5	200.000
ضريبة المعامل الصناعية	6	12.000
مجموع الفصل الاول		**3.482.000**

الفصل الثاني- الواردات التي تجبى واسطة

رسوم الجمارك	7	25.000.000
رسوم المرافيء	8	120.000
رسوم المحاجر الصحية	9	4.200.000
رسوم كتاب العدل	10	180.000
رسوم الخدمات القضائية	11	800.000
رسوم تسجيل الشركات	12	10.000
رسوم تحرير التركات	13	13.000

(1) المصدر : (أم القرى مجلد 15 عدد 1205)

رسوم تصديق الصكوك الخارجية	14	2.500
رسوم الطوابع	15	410.000
رسوم مصالح الحج	16	18.000.000
رسوم الجوازات	17	80.000
رسوم سوق السيارات	18	25.000
رسوم ترقيم السيارات	19	200.000
قيمة حفائظ النفوس	20	20.000
رسوم الاسواق	21	000.000
مجموع الفصل الثاني		**48.377.500**

الفصل الثالث- حاصل الاستثمار الصناعي

حاصلات البرق	22	800.000
حاصلات البريد	23	800.000
حاصلات الهاتف	24	70.000
حاصلات تقطير المياه	25	85.000
حاصلات مطبعة الحكومة	26	150.000
حاصلات الجريدة	27	17.000
حاصلات مصلحة الطيران	28	5.000.000
مجموع الفصل الثالث		**6.922.000**

الفصل الرابع- استثمار المعادن

استثمار الزيت	29	140.000.000
استثمار تعدين الذهب	30	500.000
استثمار اللؤلؤ	31	10.000
استثمار الملح	32	30.000
استثمار الدر	33	10.000
مجموع الفصل الرابع		**140.550.000**

الفصل الخامس- حاصل أملاك الدولة

	34	65.000
بدل مبيع وايجار املاك الدولة	35	
	36	2.230.000
حاصلات مزارع أملاك الدولة	37	
ايراد بدل مبيع الاشياء المنقولة	38	4.300.000
قيمة البترول المقرر على شركة الزيت	39	4.600.000
مجموع الفصل الخامس		**11.195.000**

الفصل السادس- واردات مختلفة

اصدار النقود	40	
صرفيات مستردة	41	200.000
قيمة اشياء مصادرة	42	50.000
واردات متنوعة	43	500.000
جزاءات نقدية	44	30.000
فرق عملة	45	730.000
ارباح الحكومة من الشركات	46	1.550.000
ما يخصم على الموظفين لحساب التقاعد	47	1.000.000
مجموع الفصل السادس		**4.060.000**
مجموع الايرادات		**214.586.500**

قسم النفقات

ريال عربي	
16.217.015	الفصل الاول – القصر العالي وقصور الامراء والديوان العالي .
599.00	الفصل الثاني – ديوان نائب جلالة الملك ومجلس الوكلاء
766.960	الفصل الثالث – القضاء
27.336.000	الفصل الرابع – وزارة الدفاع (أ) الجيش النظامي
37.097.679	(ب) جيش القبائل
3.178.891	الفصل الخامس – وزارة المالية
6.803.084	الفصل السادس – وزارة الخارجية
4.262.000	الفصل السابع – امارات المقاطعات والملحقات
161.840	الفصل الثامن – مجلس الشورى .
7.022.224	الفصل التاسع – مديرية المعارف العامة .
5.014.304	الفصل العاشر – مديرية الصحة العامة
527.340	الفصل الحادي عشر – ادارة الحج
4.223.600	الفصل الثاني عشر – مديرية البرق والبريد والهاتف
5.608.508	الفصل الثالث عشر – إدارة الامن العام
1.443.000	الفصل الرابع عشر – الاشغال العامة
1.501.500	الفصل الخامس عشر – الجمارك
98.500	الفصل السادس عشر – إدارة إحصاء النفوس
1.283.520	الفصل السابع عشر – مديرية خفر السواحل
228.300	الفصل الثامن عشر – مطبعة الحكومة
48.700	الفصل التاسع عشر – الجريدة
294.840	الفصل العشرون – إدارة تقطير المياه
76.180	الفصل الحادي والعشرون – كتاب العدل .
596.460	الفصل الثاني والعشرون – هيئات الأمر بالمعروف

15.520	الفصل الثالث والعشرون – المجلس التجاري
1.568.640	الفصل الرابع والعشرون – ادارة النقليات العامة .
16.860.946	الفصل الخامس والعشرون – النفقات العمومية
3.144.743	الفصل السادس والعشرون – الصدقات (مادة وحيدة)
6.143.000	الفصل السابع والعشرون – مديرية الزراعة
10.613.890	الفصل الثامن والعشرون– قواعد العشائر–والرواتب الشخصية (مادة وحيدة)
250.000	الفصل التاسع والعشرون – معاشات التقاعد وتعويض التنسيق (مادة وحيدة)
4.846.000	الفصل الثلاثون – اعانات المؤسسات الخيرية .
8.250.000	الفصل الحادي والثلاثون – بدل غلاء المعيشة على رواتب الموظفين (مادة وحيدة) .
2.582.312	الفصل الثاني والثلاثون – اللوازم العمومية
4.310.512	الفصل الثالث والثلاثون – مصلحة الطيران
16.261.000	الفصل الرابع والثلاثون – المشاريع العامة
6.260.192	الفصل الخامس والثلاثون- الدين العام (مادة وحيده)
214.586.000	**مجموع النفقات**

ملحق رقم (3)

- سلم رواتب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ 29 والمعمول به اعتباراً من 1/ 7/ 1401هـ
- سلم رواتب المستخدمين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / 29 والمعمول به اعتباراً من 1/ 7/ 1401هـ
- سلم اجور المعينين على بند الاجور ، الصادر بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم 503 وتاريخ 8/ 7/ 1401هـ والمعمول به اعتباراً من 1/ 7/ 1401هـ

(1) سلم رواتب الموظفين											
المرتبة	الراتب الأساسي										
	الدرجات										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	العلاوة الدورية
15	15000	15650	16300	16950	17600						650
14	12095	12620	13145	13670	14195	14720					525
13	10705	11160	11615	12070	12525	12980	13435				455
12	9390	9820	10250	10680	11110	11540	11970	12400			430
11	8165	8565	8965	9365	9765	10165	10565	10965	11365		400
10	7000	7380	7760	8140	8520	8900	9280	9660	10040	10420	380
9	6240	6590	6940	7290	7640	7990	8340	8690	9040	9390	350
8	5285	5595	5905	6215	6525	6835	7145	7455	7765	8075	310
7	4530	4800	5070	5340	5610	5880	6150	6420	6690	6960	270
6	3815	4045	4275	4505	4735	4965	5195	5425	5655	5885	230
5	3190	3390	3590	3790	3990	4190	4390	4590	4790	4990	200
4	2655	2825	2995	3165	3335	3505	3675	3845	4015	4185	170
3	2210	2350	2490	2630	2770	2910	3050	3190	3330	3470	140
2	1825	1945	2065	2185	2305	2425	2545	2556	2785	2905	120
1	1500	1600	1700	1800	1900	2000	2100	2200	2300	2400	100

صدر بالمرسوم الملكي رقم م/ 29 في 29/ 6/ 1401هـ والمعملو به اعتباراً من 1/ 7/ 1401هـ

عدل سلم رواتب المستخدمين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ 18 في 1397/5/23هـ المعمول به اعتباراً من 1397/7/1هـ بالسلم التالي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ 29 في 1401/6/29 هـ

سلم رواتب المستخدمين																
المرتبة	الراتب الأساسي															
	الدرجات															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	العلاوة
33	1950	2090	2230	2370	2510	2650	2790	2930	3070	3210	3350	3490	3630	3770	3910	140
32	1350	1450	1550	1650	1750	1850	1950	2050	2150	2250	2350					100
31	950	1020	1090	1160	1230	1300	1370	1440	1510	1580	1650					70

سلم أجور المعينين على بند الأجور

الصادر بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم 503 وتاريخ 8/ 7/ 1401هـ

المعمول به إعتباراً من 1/ 7/ 1401هـ

الفئة	الدرجات										العلاوة
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
أ	1290	1380	1470	1560	1650	1740	1830	1920	2010	2100	90
ب	1710	1830	1950	2070	2190	2310	2430	2550	2670	2790	120
ج	2260	2410	2560	2710	2860	3010	3160	3310	3460	3610	150
د	2915	3095	3275	3455	3635	3815	3995	4175	4355	4535	180

ملحوظة: يتقصر تطبيق هذا السلم على السعوديين فقط. أما المعينون على بند الأجور من غير السعوديين فإن الأجور المتفق عليها عند التعاقد معهم الأساس في تحديد اجورهم حتى وإن قلت عن الأجور الواردة في هذا السلم، ويعتبر هذا السلم هو الحد الأعلى الذي لا يجوز تجاوزه عند ابرام العقد أو تجديدة

ملحق رقم (4)

توصيات

ندوة الميزانية في المملكة

المنعقدة في معهد الادارة العامة خلال

الفترة من 7- 9 ربيع الثاني عام 1397هـ

واقعها ، وكيفية تطويرها،

توطئه :

قدمت خلال الندوه أربعة بحوث عن اربعة موضوعات هي :

1. الاتجاهات الحديثة في الميزانية (مدخل نظري)
2. مدخل عملي للاتجاهات الحديثة في اعداد ميزانية الدولة .
(تجربة البنك الزراعي ومقترحات لامكانية التطبيق في أجهزة الدولة)
3. الميزانية في المملكة – واقعها ومدى امكانية تطويرها .
4. الرقابة على الميزانية .

وقد دارت مناقشات ايجابية طويلة حول مواضيع الندوة سادها جو من الصراحة والموضوعية والرغبة في تحليل الوضع العام للميزانية في المملكة واستنباط نقاط الضعف فيه ، وابراز العقبات والاخطاء ، ومحاولة اقتراح العلاج اللازم .

وقد وجد المشتركون في الندوة أن النظام المتبع في اعداد ومناقشة واقرار وتنفيذ الميزانية لا يخلو من سلبيات ونقاط ضعف اتفق المشتركون على أنها تعترض السبيل الى تطوير النظام المعمول به ، وخاصة ما يلي :

1. أن الانظمة المالية المعمول بها كالتعليمات المالية للميزانية والحسابات ونظام الممثلين الماليين وما تتطلبه هذه النظم من إجراءات أثناء تنفيذ الميزانية تحد من صلاحيات الوزارات في الصرف والانفاق وتنفيذ بنود ميزانياتها وان هذه الاجراءات تستغرق جهودا كبيرة ووقتا طويلا يجعل السنة المالية تنتهي قبل ان تتمكن الوزارات من اتخاذ كل الإجراءات التي يتطلبها تنفيذ الميزانية .

2. ان كثيرا من الاخطاء التي تقع أثناء تنفيذ الميزانية سواء ما يتعلق منها بتأخر تنفيذ المشاريع أو مخالفة الانظمة والتعليمات يرجع السبب فيها الى النقص الكبير الذي تعانيه الأجهزة المسؤولة عن تنفيذ الميزانية كادارات الشئون المالية وادارات الميزانية فيما يتعلق باعداد ومستويات العاملين فيها . وأنه لا يوجد تناسب بين ذلك وحجم الميزانية .
3. انه لا توجد قواعد محددة أو اطارات مرسومة يجري ابلاغها للوزارات لتعيين الحدود التي تعد في نطاقها الميزانية . ولا توجد لدى الوزارات تعليمات أو توجيهات معينة فيما يخصها من الميزانية . ولا توجد لدى الوزارات تعليمات أو توجيهات معينة بما يخصها من الميزانية العامة للدولة ، أو نسبة الزيادة في الميزانية عن الاعوام الماضية التي يمكن أن تعد ميزانيتها على أساسها ، وان ميزانيات الوزارات تعد بعيدا عن ملامح وأهداف السياسة المالية للدولة وان غياب هذه العناصر المهمة أدى الى اللجوء أحيانا الى أسلوب المساومات عند مناقشة واعتماد الميزانيات ، وذلك بسبب عدم تحديد أهداف معينة وبرامج عمل يمكن قياسها .
4. عدم قدرة النظام الحالي على توضيح الآثار الاقتصادية ، على الاقتصاد الوطني، سواء في ما يتعلق بالإنتاج والاستهلاك أو الاستيراد أو حركة السيوله النقدية فهو لا يساعد على وضع خطة للأرصدة النقدية ، وحركة النقود السائلة ، والإصدار المتعلق بها ، مع خطة للمعاملات الخارجية (الميزان التجاري) .

أن المشتركين في الندوة في ضوء ما ذكر يرون الأخذ بالتوصيات التالية :

أولا: توصيات لتحسين وتصحيح النظام المعمول به حاليا :

أ. فيما يتعلق بإعداد (ومناقشة) الميزانية :

1. إصدار تعليمات محدده وواضحة في وقت مبكر الى الوزارات تتضمن الخطوط العامة للسياسة المالية للدولة وما يجب أن تعد الميزانيات على أساسه وفي حدوده . ويمكن أخذ كل أو بعض العوامل التالية في الحسبان عند إصدار التعليمات المذكورة .

- تحديد نسبة ما يخص كل جهة من الميزانية العامة للدولة وابلاغها بها .
- تحديد نسبة الزيادة عن ميزانية السنة الاخيرة التي يمكن أن تعد الجهة ميزانيتها على أساسها .
- أن تعد الميزانية في حدود امكانيات الجهة واحتياجاتها لتنفيذ أهدافها .

2. إعادة النظر في البيانات والنماذج التي تطلب عند إعداد الميزانية بحيث يتم الاستغناء عن البيانات التي لا تعتبر ضرورية أو التي يتطلب إعدادها جهدا ووقتا لا يمكن قياسها بالفائدة المتوخاة منها .
3. تجنب المبالغة في تقدير اعتمادات الميزانية من قبل الجهات وان تعمل هذه الجهات على أن تأتي تقديراتها متفقة مع حاجتها الفعلية أو مع قدراتها على التنفيذ . وفي المقابل تتجنب مديرية الميزانية بوزارة المالية حذف أو تخفيض اعتمادات الميزانية للجهات إذا كانت التقديرات متفقة مع ما ذكر أو كانت مقرونة بدراسات متكاملة .
4. تقديم الميزانية في المواعيد التي تحددها وزارة المالية دون تأخير حتى تتاح الفرصة لمديرية الميزانية لدراستها ومناقشتها في وقت مبكر .
5. ربط استحداثات الوظائف في الميزانية ، بالقوى البشرية المتاحة داخل البلاد ، وتوضح تعليمات إعداد الميزانية ، نسبة الزيادة المسموح بها للقوى العاملة سنويا .
6. تحرص الوزارات والمصالح الحكومية على إعداد دراسات متكاملة لمشاريعها ولا ينبغي ان تعتمد ميزانية أي مشروع إلا بعد توفر الدراسات المطلوبة بحيث يمكن البدء بتنفيذ المشروع بمجرد اعتماد الميزانية .

ب. فيما يتعلق بتنفيذ الميزانية

1. تدعم الإدارات المالية وإدارات الميزانية والوحدات الأخرى المسؤولة عن تنفيذ الميزانية بالكفاءات البشرية المؤهلة والمدربة القادرة على القيام بالأعمال المتصلة بتنفيذ الميزانية ويمكن أخذ المقترحات التالية في الاعتبار .
   - إيجاد حوافز مناسبة للعاملين في هذه المجالات .

- تنظيم برامج إعدادية متخصصة في شوؤن الميزانية والشئون المالية يلتحق بها حملة الثانوية العامة . على أن يعمل المتخرجون منها في إدارات الميزانية والإدارات المالية . ويجب أن يقترن إعداد وتنفيذ هذه البرامج بحوافز خاصة تضمن جذب الإعداد المطلوبة لها وتضمن استمرارهم في العمل بعد التخرج .
- عقد ندوات تضم مديري الإدارات المالية وإدارات الميزانية والمسؤولين في كل من مديرية الميزانية في وزارة المالية ومعهد الإدارة العامة لمناقشة المشاكل والصعوبات التي تظهر أثناء السنة وتعترض طريق تنفيذ الميزانية ، ويجري العمل في هذه الندوات على تشخيص المشاكل والعقبات واقتراح الحلول اللازمة لها .

2. يراعى قبل إحداث ميزانيات مستقلة لبعض الجهات والفروع والبلديات ايجاد الموظفين الذين سيتولون تنفيذ الميزانية وتدريبهم على مسك السجلات واستعمال النماذج اللازمة لذلك .

3. إعادة النظر في الانظمة المعمول بها وهي التعليمات المالية للميزانية والحسابات ونظام الممثلين الماليين ومحاولة تطوير هذه النظم بما يتناسب مع التطور الذي تشهده المملكة في كافة المجالات . وبما يكفل اعطاء الصلاحيات والمرونة الكافية للجهات لتنفيذ ميزانيتها بعيدا عن التعقيد والاجراءات المطولة . ومن الضروري في هذا المجال أخذ الامور الاساسية التالية في الحسبان :

- إعطاء الجهات صلاحيات الصرف من ميزانيتها والتعامل مباشرة مع مؤسسة النقد .
- قصر رقابة الممثلين الماليين على أنواع معينة من النفقات وإعفاء بعض النفقات كالرواتب والبدلات والمكافآت من الرقابة السابقة .
- تسهيل الاجراءات التي تتبع لزيادة اعتمادات المشاريع التي تطرح في المناقصات وتبين أن تكاليفها الفعلية تزيد عن الاعتمادات المقدرة ، بشرط وجود دراسات متكاملة لهذه المشاريع قبل اعتمادها .

ج. فيما يتعلق بالرقابة على تنفيذ الميزانية

1. تنهج أجهزة الرقابة منهجا موضوعيا في مراجعة الميزانية العامة وتتحول تدريجياً من رقابة حراسة الى رقابة فعالية بحيث تهتم بتحقيق أهداف الميزانية الى جانب التحقق من نظامية اجراءات التنفيذ والصرف .
2. إجراء تقييم للرقابة التي تمارسها وزارة المالية قبل الصرف (الممثلين الماليين) بهدف تقرير ما اذا كان يمكن الاستغناء عن هذه الرقابة والاكتفاء بالرقابة الداخلية التي تمارسها الوزارات والإدارات الحكومية قبل الصرف ، والرقابة الخارجية التي يمارسها ديوان المراقبة العامة بعد الصرف أو ما إذا كان يمكن تعديل وتطوير هذا الأسلوب من الرقابة بحيث يتلاءم مع مرحلة التطور التي تعيشها المملكة ومع رغبة الوزارات والإدارات الحكومية في الحد من هذه الرقابة .
3. تطوير ديوان المراقبة العامة بحيث يمكنه من انتهاج أسلوب رقابة الأداء وتقييم الأهداف المنجزة أثناء تنفيذ الميزانية وبيان الجدوى الاقتصادية لها .

ثانيا: توصيات لتطوير نظام الميزانية (على المدى البعيد) :

- إجراء الدراسات والبحوث العلمية لتطوير نظام الميزانية في المملكة في ضوء التجارب التي قامت بهذا بعض الجهات فيما يتعلق بادخال النظم الحديثة (ميزانية الأداء وميزانية البرامج) . ويتم اجراء هذه البحوث والدراسات بالتنسيق بين كل من الجامعات ، ومعهد الادارة العامة ، والجهات التي قامت ببعض التجارب ، على أن يتولى معهد الادارة العامة مهمة المتابعة والتنسيق ومن ثم اقامة ندوة عامة تناقش فيها نتائج البحوث والدراسات المقترحة .

ملحق رقم (5)

توصيات

المؤتمر العربي الأول لخبراء الموازنة

(القاهرة 19-22 ديسمبر (كانون الأول) سنة 1970م

عقد المؤتمر العربي الأول لخبراء الموازنة في الدول والبلاد العربية اجتماعاته في الفترة من 19-22 ديسمبر (كانون الأول) سنة 1970 في مقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية برئاسة السيد الدكتور / عبد العزيز حجازي وزير الخزانة في الجمهورية العربية المتحدة ، وحضور السادة ممثلي الدول والبلاد العربية والهيئات المشتركة في المؤتمر (المبينة بالمرفق رقم 1) .

وقد ناقشت لجان المؤتمر كافة البحوث المقدمة إليه (المبينة بالمرفق رقم 2) والتي تناولت الموضوعات التالية :

1. الموازنة وتخطيط التنمية الاقتصادية .
2. موازنة الأداء والبرامج والتخطيط .
3. إعداد وتنفيذ ومتابعة الموازنة .

ولقد تضمنت الأبحاث المعروضة والمناقشات التي دارت في اجتماعات لجان المؤتمر أفكاراً وموضوعات هي من الاهمية بمكان بحيث تستحق عدة لقاءات عربية متتالية حتى يمكن الإلمام بجميع الجوانب الفكرية والتطبيقية لها .

ولقد كانت اجتماعات لجان المؤتمر ، وندوة الاتجاهات الحديثة للموازنة التي رأسها السيد الدكتور وزير الخزانة في الجمهورية العربية المتحدة، وندوة علاقة الموازنة بالتخطيط التي رأسها السيد الدكتور وزير التخطيط في الجمهورية العربية المتحدة بمثابة لقاءات علمية أتاحت للمشتركين فيها فرصة التعرف على كثير من الاتجاهات والأفكار الحديثة في موضوع الموازنة . هذا بالإضافة الى اللقاءات والزيارات العلمية الأخرى (المبينة بالمرفق رقم 3) .

وقد انتهت مناقشات المؤتمر الى التوصيات التالية :

أولا : الموازنة وتخطيط التنمية الاقتصادية :

1. من أجل التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول والبلاد العربية يجب ان تعتبر الموازنة أداة للخطة القومية وتأسيساً على ذلك يجدر اتباع ما يلي :
   - ضرورة الربط الزمني بين الموازنة النقدية والخطة القومية للدولة .
   - ضرورة التنسيق بين مكونات الموازنة العامة والموازنة النقدية والخطة القومية سواء في مرحلة الاعداد أو التنفيذ أو الرقابة .
   - ضرورة التنسيق والتعاون بين واضعي الموازنة العامة والموازنة النقدية والخطة على مختلف المستويات .
2. الملاءمة بين الخطة القومية واحتياجاتها من النقد الاجنبي اللازم لتنفيذها ، ويمكن لصندوق الانماء الاقتصادي العربي ان يسهم في هذا المجال .
3. تتطلب احتياجات التنمية الاقتصادية في الدول والبلاد العربية العمل على تخصيص موازنة للاستثمار .
4. العمل قدر الامكان على تحقيق فائض في الموازنات الجارية في الدول العربية ، يمكن أن يسهم في تمويل التكوين الرأسمالي للدولة وذلك عن طريق اتباع السياسات المالية الملائمة وتحسين الاساليب المالية المستخدمة كضغط الانفاق غير الانتاجي ، وتنشيط متحصلات الضرائب .
5. ان تراعي الأجهزة القائمة على اعداد موازنات الدول والبلاد العربية استخراج أكثر من شكل للموازنة بالحاق جداول بالموازنة العامة للدولة بحيث تخدم كافة الاحتياجات المختلفة ، وخاصة احتياجات الحسابات القومية على أن يسترشد ما أمكن في ذلك بالنظام الموحد للحسابات القومية الذي أعد في مركز التنمية الصناعية للدول العربية وعرض على اللجنة الاستشارية للاحصاءات الصناعية وأقره مجلس ادارة المركز في نوفمبر 1970م .
6. تماشياً مع التطور الحديث لدور الدولة في الآونة الأخيرة يمكن الخروج عن المبادئ التقليدية المتعارف عليها للموازنة (مثل السنوية والشمول) على أن يكون

الخروج عنها في أضيق الحدود ولضرورات قومية مع مراعاة الخضوع لرقابة السلطة التشريعية .

ثانيا : موازنات الأداء والبرامج والتخطيط :

7. تدارس المؤتمر ما عرض من اتجاهات حديثة في مجالات الموازنة – ويوصي بأن تواصل المنظمة العربية للعلوم الإدارية جهودها في سبيل التعريف بالاتجاهات الحديثة للموازنة ، وبصفة خاصة موازنة البرامج والاداء ، والموازنة المعروفة بنظام (التخطيط – البرامج – الموازنة) سواء عن طريق اجتماعات أو لجان متخصصة أو عن طريق تبادل البحوث والدراسات بين الدول والبلاد العربية .

ومن أجل الأخذ بهذه الاتجاهات الحديثة وعلى الاخص موازنة البرامج والاداء، فعلى الدول والبلاد العربية أن تقوم بدورها بتهيئة الظروف والمقومات اللازمة للأخذ بهذه النظم الحديثة في الموازنة بعد تطويعها بما يتفق مع ظروفها الخاصة.

وحتى تكون عملية التطويع ممكنة وفعالة – فعلى المنظمة العربية للعلوم الادارية أن تتدراس مع الدول العربية أنظمة الموازنات المعمول بها حاليا .

ثالثا : إعداد وتنفيذ ومتابعة الموازنة :

8. قد يكون من الملائم للدول العربية الاتفاق على موعد موحد لبداية السنة المالية ونهايتها ومواعيد اعدادها واعتمادها وأسلوب فقل الحسابات فيها .
9. العمل قدر الامكان على وضع هيكل موحد لشكل الموازنة العامة يصور تقسيماتها وتبريبها ومسمياتها وترميزها .
10. يمكن تخصيص اعتماد مجمل بالموازنة العامة لمقابلة نفقات الظروف الطارئة في اضيق الحدود .
11. يمكن قبول تأشيرات عامة ملحقة بالموازنة باعتبارها تفويضا من السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية إذا كانت تحقق مرونة في تنفيذ أو تؤدي الى ضغط الإنفاق غير الإنتاجي أو غير ذلك من الأغراض العامة التي تهدف الى تحسين الأساليب المالية .
12. إقرار إمكانية إيجاد موازنات متعددة في اطار الموازنة العامة للدولة .

13. ان تعمل الدول والبلاد العربية على دراسة إمكانية الأخذ بنظام الميكنة في إعداد وتنفيذ ومتابعة الموازنة بما يناسب ظروفها واحتياجاتها .

رابعاً : توصيات عامة :

1. ان الأساليب الحديثة في الموازنة أصبحت تحتاج الى نوع جديد من المتخصصين ، واصبح من واجب القائمين على إعداد وتنفيذ الموازنات في اجهزة الدول والبلاد العربية أن ينفتحوا على التجارب الحديثة في مجالات الموازنة .

   ولقد أصبح من الضروري بل من الواجبات القومية أن يقتصر امر الاشراف على اعداد وتنفيذ ومتابعة الموازنات على المتخصصين المؤهلين علمياً في هذا المجال.

2. العمل على تنمية العنصر البشري العامل في مجال الموازنة في الدول والبلاد العربية والاستفادة في هذا المجال بكافة الخبرات المتاحة في الدول العربية وغيرها بالدول والبلاد العربية في حقل الموازنة .
3. العمل على تدعيم أجهزة الدول العربية المتخصصة في اعداد وتجهيز البيانات والاحصاءات اللازمة لخدمة أغراض الموازنة .
4. عقد مؤتمر أو ندوة لمناقشة نظم المحاسبة الحكومية المطبقة حالياً في الدول العربية ويمكن أن يبحث في هذا المؤتمر امكانيات وضع دليل محاسبي حكومي للدول العربية .
5. تعمل الدول العربية على دراسة إمكانية تطبيق نظم محاسبة تجارية موحدة قطاعية (نوعية) أو عامة لقطاع الأعمال لما تحققه من مزايا في المقارنات العامة والمحاسبة القومية .
6. عقد مؤتمر أو ندوة على الصعيد العربي لبحث ومناقشة موضوع الرقابة على تنفيذ الموازنة .
7. يوصي المؤتمر المنظمة العربية للعلوم الادارية ان تراعي في المؤتمر الخاص بالادارة المحلية (بما فيها البلديات) دراسة التنسيق التنظيمي لموازنات الادارات المحلية بالموازنات العامة .

8. أن تقوم المنظمة العربية للعلوم الادارية بتشكيل لجنة من خبراء الدول والبلاد العربية لمتابعة الجهود التي بذلت في سبيل توحيد المصطلحات العلمية والفنية الخاصة بالموازنة سعياً وراء تقريب المفاهيم والمصطلحات المستخدمة .
9. أن تواصل المنظمة العربية للعلوم الادارية اهتمامها بتعريب المؤلفات الدولية والاجنبية الخاصة بالاتجاهات والنظم الحديثة في مجالات الموازنة واتاحتها للدول العربية تدعيما للمكتبة العربية واسهاماً في حركة التطور العلمي في هذا المجال .
10. أن تقوم المنظمة العربية للعلوم الادارية بجمع البحوث والمناقشات التي دارت بالمؤتمر بلجانه المختلفة وكذلك بالمؤتمرات السابقة وفهرستها (اعداد البيبليوجرافات) وتكليف الاخصائيين بالمنظمة أو خبراء من الدول العربية في اجراء دراسات مقارنة وتقديم مشروعات موحدة لكل موضوع تم بحثه في احد هذه المؤتمرات بحيث يصلح أن يكون اساسا لمناقشات تحدد الخطوط التفصيلية لتقريب المفاهيم .
11. ان تقوم المنظمة العربية للعلوم الادارية باعداد دراسة ميدانية لجمع معلومات مفصلة تتعلق بالعمليات الخاصة بالموازنات من حيث الاعداد والاعتماد والتنفيذ وغيرها لتكون نتائجها وثيقة اساسية لأي دراسة عربية في هذا المجال .
12. ان تودع الأجهزة المختصة في الدول والبلاد العربية نسخا من موازنتها الخاصة بالسنوات الثلاثة السابقة لدى الجهاز الاحصائي بالامانة العامة لجامعة الدول العربية ولدى مركز الوثائق الإدارية بالمنظمة العربية للعلوم الادارية ، وأن تتابع تزويدها بموازناتها تيسيراً للدراسات والإحصاءات التي تجرى في هذا المجال .

ويسر المؤتمر في نهاية أعماله أن يسجل شكره للمنظمة العربية للعلوم الادارية للجهود الكبيرة التي بذلتها في الإعداد للمؤتمر وتوفير الظروف الملائمة لنجاحه .

ملحق رقم (6)

مهام الإدارات المختصة بالموازنة العامة والشئون المالية .

أ. مهام ادراة الموازنة العامة (لدولة ما)

ب. مهام ادارة (أو وحدة) الموازنة (في وزارة ما) .

ج. مهام ادارة الشئون المالية (في وزارة ما) .

أ. مهام ادارة الموازنة العامة (لدولة ما)

1. اعداد الدراسات والبحوث الخاصة بموازنة الدولة .
2. اقتراح الاطار العام لمشروع الموازنة العامة للدولة .
3. اعداد تعميم تحضير الموازنة العامة (المنشور الدوري) وتوزيعه على الوزارات والمصالح الحكومية .
4. اعطاء التوجيهات وتقديم المشورة للوزارات اثناء اعداد مشاريع موازناتها .
5. استلام مشاريع موازنات الوزارات والمؤسسات العامة للسنة المالية القادمة . ودراستها ، ، وتحليلها ، ومناقشتها مع المسئولين فيها .
6. جمع وتنسيق مشاريع موازنات الوزارات والمصالح الحكومية ، واعداد الجداول والبيانات النهائية لمشروع الموازنة العامة للدولة .
7. اعداد نصوص مشروع قانون (أو نظام) الموازنة العامة للدولة (ومتضمنا القواعد التي تنظم المناقلات فيها) .
8. اعداد بيان وزارة المالية حول الموازنة الجديدة (المذكرة التفسيرية للموازنة التي تنشر مع الموازنة العامة للدولة) .
9. اعداد التبليغات للوزارات والمصالح الحكومية بموازناتها المعتمدة وارفاق التعليمات الخاصة بتنفيذ الموازنة العامة .
10. متابعة حركة الانفاق العام واعداد التقارير حول تنفيذ الموازنة العامة .
11. توجيه الوزارات والرد على استفساراتها فيما يتعلق بتنفيذ الموازنة العامة .

12. دراسة طلبات اجراء المناقلات الواردة من الوزارات واعداد الاجابات في ضوء نظام وتعليمات الموازنة العامة للدولة .
13. بحث الحالات التي تنشأ اثناء السنة المالية وتتطلب تمويلاً اضافياً وتقديم المقترحات المناسبة لطرق التمويل الممكنة .
14. وضع تعليمات اعداد الموازنة العامة وتصميم النماذج المناسبة لها .
15. اجراء الدراسات الخاصة برفع كفاءة وتطوير اساليب اعداد الموازنة العامة .
16. القيام بأية مهام اخرى ، ذات علاقة ، بالموازنة العامة للدولة .

ب. مهام ادارة الموازنة (في وزارة ما) .

1. اعداد مشروع موازنة الوزارة على ضوء الاهداف والخطط المحددة ورفعها الى وزارة المالية والاقتصاد الوطني .
2. المشاركة في مناقشة موازنة الوزارة مع وزارة المالية والاقتصاد الوطني .
3. تقسيم موازنة الوزارة المعتمدة على الإدارات الرئيسية التي تتكون منها الوزارة .
4. إعداد تبليغات الإدارات الرئيسية بالبنود ، وبتشكيلات الوظائف المعتمدة لها وفقاً للموازنة العامة ، وارفاق تعليمات وزارة المالية الخاصة بتنفيذ الموازنة .
5. الاحتفاظ بالسجلات الخاصة بالاعتمادات المالية المخصصة للإدارات المختلفة ، ومقابلة هذه السجلات بأوراق تصفية الحسابات المقدمة من ادارة الشئون المالية .
6. تقديم المقترحات والحلول حول التجاوزات ، عن المعتمد ، في بنود الموازنة وتشكيلات الموظفين .
7. القيام بالمراجعة الدورية للاعتمادات المالية ، والاقتراح على الإدارات ذات العلاقة بالناقلات الضرورية اللازمة بين البنود المعتمدة لتحقيق أقصى استغلال ممكن لهذه البنود في حدود الأنظمة المالية المتبعة .
8. الاشتراك في جميع الاجتماعات المتعلقة بالموازنة .
9. تعتبر ادارة الموازنة حلقة الوصل بين الوزارة ووزارة المالية والاقتصاد الوطني .
10. القيام بأية مهام اخرى تكلف بها في مجال اختصاصها .

ج. مهام ادارة الشئون المالية (في وزارة ما)

1. القيام بكافة الاعمال المالية والمحاسبية من تدقيق وصرف ، وغير ذلك من الاعمال المحاسبية ، وذلك حسب الانظمة والتعليمات المالية .
2. مراقبة عمليات الصرف والتحصيل للتأكد من مطابقتها للانظمة والتعليمات المالية ، وأن الصرف قد تم في حدود الموازنة المعتمدة .
3. مسك السجلات اللازمة لرصد جميع مصروفات الموازنة ، ومراقبة الاعتمادات والضمانات .
4. اعداد الحسابات والتقارير المالية اللازمة (كالحساب الشهري ، والحساب الختامي) ، التي تطلبها وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، والجهات الاخرى .
5. ارسال مستندات الصرف والتسوية الى ديوان المراقبة العامة شهرياً لمراجعتها ، والرد على استفسارات وملاحظات الديوان على تلك المستندات .
6. الاشراف على الحسابات والسجلات المالية ، في الوزارة ، للتاكد من ان النواحي المالية تسير طبقاً للانظمة المحاسبية المتبعة .
7. المشاركة في تقييم المنقصات (المنافسات) الرئيسية ، ورفع التوصيات بشأن ارساء العقود .
8. تدقيق المستندات المالية في كل ادارة من الادارات الرئيسية في الوزارة .
9. تقديم المشورة والنصح الى الادارات الرئيسية بالوزارة ، بخصوص ايضاح الانظمة والتعليمات المالية ، عند ظهور اشكالات في تطبيقها ، وابلاغها عن كل جديد يتعلق بالانظمة والتعليمات المالية .
10. القيام بأية مهام اخرى تكلف بها في حدود اختصاصها .

ملحق رقم (7)

وصف وظيفي للوظائف الرئيسية في مجال الميزانية والتخطيط (في السعودية)

1. نموذج وصف وظيفة مدير ادارة الميزانية العامة (في وزارة المالية والاقتصاد الوطني).
2. نموذج وصف وظيفة مدير ادارة التخطيط والميزانية .
3. نموذج وصف وظيفة مدير ادارة التخطيط والتنظيم والميزانية .
4. نموذج وصف وظيفة مدير ادارة ميزانية (في وزارة ما) .
5. نموذج وصف وظيفة اخصائي ، وباحث ، ميزانية في ادارة الميزانية العامة – في وزارة المالية والاقتصاد الوطني .
6. نموذج وصف وظيفة أخصائي ، وباحث ، ميزانية (في وزارة ما) .

المجموعة النوعية : للوظائف الادارية المتنوعة .

الرقم : 10100

نموذج (1)

نموذج وصف وظيفة

مسمى الوظيفة : مدير ادارة الميزانية

مرتبتها (10) ، رقمها (93)

الوزارة أو الادارة : المالية والاقتصاد الوطني

- **خواص الوظيفة :**

يقوم تحت التوجيه العام ، بالاشراف على اعمال ادارة ميزانية بوزارة المالية ، كما تقوم بالاعمال ذات العلاقة .

- **أمثلة على الواجبات :**

- دراسة وتحليل ومراجعة مشاريع الميزانيات المقدمة من الجهات الحكومية .
- الاشتراك في مناقشة مشاريع الميزانيات تمهيداً لاعتماد تكاليفها .
- الاشراف على اعداد البيانات النهائية لمشاريع الميزانية .
- مراجعة الاعتمادات السنوية للمشاريع على ضوء بيانات المنصرف الفعلي على كل مشروع .
- الاشراف على اعداد وتسجيل قرارات المناقلات بين الاعتمادات خلال العام المالي .
- فحص اوامر الدفع الواردة من الجهات الحكومية ومطابقتها مع المعتمد في الميزانية وتسجيلها .
- الاشراف على اعداد المكاتبات ، والرد على الجهات الحكومية فيما يخص الميزانية . ومتابعتها ، واعداد بعض التقارير عن المشاريع المعتمدة والحسابات الختامية .

- القيام بأية اعمال اخرى مماثلة .

- **الحد الادنى من المؤهلات :**

1. شهادة جامعية مطلقة مع الخبرة لمدة لا تقل عن ثماني سنوات ، على ان تكون السنتان الاخيرتان في نطاق اعمال الميزانية أو التخطيط أو التنظيم .
2. أو – شهادة الماجيستير في احد مجالات الميزانية أو التخطيط أو التنظيم ، مع خبرة لمدة لا تقل عن اربع سنوات في نطاق مجموعة فئات (التخطيط أو التنظيم أو الميزانية) .

- **المهارات والقدرات :**

- معرفة بالانظمة والقواعد والتعليمات المتبعة في إعداد الميزانية .
- معرفة بالانظمة واللوائح الادارية المعمول بها في مجال الميزانية .
- مقدرة على الاشراف والتوجيه ومتابعة عمل الغير .
- مقدرة على إقامة علاقات عمل طيبة مع الآخرين والمحافظة عليها .

المجموعة النوعية : للوظائف الادارية المتنوعة

الرقم : 10100

نموذج (1)

نموذج وصف وظيفة

مسمى الوظيفة : مدير ادارة التخطيط والميزانية

مرتبتها (10) ورقمها (11)

الوزارة أو الادارة : المديرية العامة للطيران المدني

- خواص الوظيفة :

يقوم تحت التوجيه العام ، ويكون مسئولا عن ادارة التخطيط والميزانية في مصلحة حكومية أو وزارة ، كما يقوم بتنفيذ الاعمال الاخرى ذات العلاقة بهذا المجال .

أمثلة

1. اعمال التخطيط

- الاشراف على اعمال الادارة والموظفين ، وتوجيهم ، وتوزيع الاعمال عليهم، وتقويم انتاجهم .
- القيام بعمل المقارنات بين نتائج الخطط السابقة ونتائج الخطة موضوع الدراسة.
- مناقشة الدراسات التخطيطية التي تتم مع مسئولي ومستشاري الوزارة وعرضها على رئيس الجهة .

2. اعمال الميزانية :

- اعداد ومناقشة مشاريع ميزانية الادارة ، والاشراف على مراقبة المخصصات المعتمدة في الميزانية طبقاً لتوزيع الاعتمادات ، حسب ما ترد في الميزانية العامة.
- الاشتراك في اللجان ذات العلاقة واعداد التقارير .

- القيام بما يسند اليه من اعمال أخرى مماثلة .

- **الحد الادنى من المؤهلات :**

- شهادة جامعية مطلقة مع الخبرة لمدة لا تقل عن ثماني سنوات ، على ان تكون السنتان الاخيرتان في نطاق مجموعات فئات التخطيط أو الميزانية أو التنظيم .

- **المهارات والقدرات :**

- معرفة تامة باساليب وطرق التخطيط والميزانية .
- معرفة تامة بالانظمة والقوانين الادارية المعمول بها .
- مقدرة على وضع الخطط التطويرية ، وعمل المقارنات ، واعداد الدراسات والتقارير اللازمة .
- مقدرة على الاشراف على الاخرين وتوجيههم .
- مقدرة على اقامة علاقات عمل فعالة مع الاخرين والمحافظة عليها .

الجموعة النوعية : للوظائف الادارية المتنوعة .

الرقم 10200

نموذج (3)

نموذج مواصفات الفئة

مسمى الوظيفة : مدير إدارة التخطيط والتنظيم والميزانية مرتبتها (10) ، ورقمها (16).

مسمى الفئة : مدير إدارة التخطيط والتنظيم والميزانية ، مرتبتها (10) رقم (10102) .

خواص الفئة : يقوم تحت التوجيه العام ، بالإشراف على عمل وحدة التخطيط والتنظيم واليمزانية في مصلحة حكومية أو وزارة ، كما يقوم بالاعمال الاخرى ذات العلاقة بهذا المجال .

- **أمثلة على الواجبات :**

1. **اعمال التخطيط :**

- يشرف على اعمال الموظفين ويوجههم ، ويوزع الاعمال بينهم ، ويقوّم انتاجهم .
- القيام بعمل المقارنات بين نتائج الخطط السابقة ونتائج الخطط موضوع الدراسة.
- مناقشة الدراسات التخطيطية لاحتياجات الجهة المتوقعة من المشاريع والبرامج في المستقبل .
- تجميع المعلومات والاحصائيات السنوية الخاصة بالجهة ودراستها وتحليلها .

2. **أعمال التنظيم :**

- القيام بوضع وتنفيذ برنامج للاصلاح الاداري في الجهة التي يعمل فيها .
- المشاركة في تحليل وتطوير اجراءات المعاملات لجعلها اكثر فعالية .
- حضور المؤتمرات واللجان ذات العلاقة ، واعداد التقارير والدراسات .

3. اعمال الميزانية :

- مناقشة مشروع ميزانية الجهة (الامارة ، الوزارة) ، والاشراف على مراقبة الاعتمادات المدرجة بالميزانية للجهة .
- القيام بما يسند اليه من اعمال اخرى مماثلة :

▫ الحد الادنى من المؤهلات :

1. شهادة جامعية مطلقة مع خبرة لمدة لا تقل عن ثماني سنوات في نطاق المجموعة العامة للوظائف الادارية والكتابية والمالية ، على ان تكون السنتان الاخيرتان في نطاق مجموعات فئات التخطيط أو التنظيم أو الميزانية .
2. أو– شهادة الماجستير في أحد مجالات التخطيط أو التنظيم أو الميزانية ، مع الخبرة لمدة لا تقل عن اربع سنوات في نطاق مجموعات فئات (التخطيط أو التنظيم أو الميزانية) .

أو3. – شهادة الدكتوراه في أحد مجالات التخطيط أو التنظيم أو الميزانية مع خبرة لمدة لا تقل عن سنتين في نطاق مجموعات فئات التخطيط أو التنظيم أو الموازنة .

▫ المهارات والقدرات :

- معرفة تامة باساليب وطرق التخطيط والتنظيم والميزانية .
- معرفة تامة بالانظمة والقوانين الادارية المعمول بها .
- قدرة على وضع الخطط التطويرية ، وعمل المقارنات بينها .
- قدرة على الدراسة واستخلاص النتائج .
- قدرة على القيام بأعمال التقويم .
- قدرة على اعداد التقارير والدراسات والبحوث .
- قدرة على اقامة علاقات عمل فعالة مع الاخرين والمحافظة عليها .

نموذج (4)

نموذج وصف وظيفة

مسمى الوظيفة : مدير إدارة ميزانية مرتبتها 9-10 في وزارة ما .

خواص الوظيفة : يقوم تحت التوجيه العام ، بالاشراف على اعمال ادارة ميزانية (في وزارة من الوزارات) ، كما يقوم بالاعمال الاخرى ذات العلاقة .

- **أمثلة على الواجبات :**

- الإشراف على العاملين في إدارة الميزانية ، وتنسيق الاعمال بينهم .
- تلقي تعليمات وزارة المالية والاقتصاد الوطني ، والتعاميم الصادرة منها ، بخصوص اعداد الميزانية ، وابلاغها لموظفي ادارة الميزانية ، وللجهات ذات العلاقة في الوزارة ، ومتابعة تنفيذ هذه التعليمات .
- متابعة مراحل اعداد مشروع الميزانية في الوزارة ، ومراعاة أن يتم ذلك حسب المواعيد المحددة من وزارة المالية والاقتصاد الوطني .
- الاشراف على تجميع المشروعات المبدئية لميزانيات الادارات التابعة للوزارة وذلك في المواعيد المحددة لها ، وتفريغها في الجداول والنماذج المعدة لذلك ، ومناقشتها مع مسئولي الادارات المعنية لاستيضاح المبررات ، واجراء المراجعة بشأنها .
- الاشراف على اعداد مشروع ميزانية الوزارة ، ووضعه في صورته النهائية ، وعرضه على المسئولين في الوزارة قبل رفعه الى وزارة المالية والاقتصاد الوطني.
- الاشتراك في مناقشة مشروع ميزانية الوزراة مع وزارة المالية والاقتصاد الوطني (ادارة الميزانية العامة) وذلك بحضور الاجتماعات ، وتقديم البيانات والمبررات . واجراء التعديلات على مشروع الميزانية ، واعداد المشروع في صورته النهائية .

- تلقي الميزانية المعتمدة من وزارة المالية والاقتصاد الوطني وتبليغها للادارات المعنية في الوزارة .
- متابعة وحصر الاعتمادات التي تحتاج الى تعديلات واعداد المذكرات الخاصة بشأنها .
- التوجيه فيما يتعلق بتنفيذ الميزانية ، وتطبيق التعليمات الصادرة من الجهات المختصة بهذا الشأن .
- متابعة تحصيل الايرادات للتأكد من أن التحصيل يسير وفق ما هو مقدر لها .
- رفع التقارير الدورية عن تنفيذ الميزانية للوزارة ، وتوصياته بشأنها .
- القيام بالاعمال الاخرى ذات العلاقة بالميزانية .

نموذج (5)

نموذج وصف وظيفة

مسمى الوظيفة : اخصائي ميزانية مرتبتها 8-10 وباحث ميزانية مرتبتها 7-8 في ادارة الميزانية العامة .

خواص الوظيفة : يقوم تحت التوجيه ، بدراسة ومناقشة مشاريع ميزانيات عدد من الأجهزة الحكومية ، ومتابعة تنفيذها .

- **أمثلة على الواجبات :**

- دراسة ومناقشة مشاريع ميزانيات عدد من الوزارات والمصالح الحكومية .
- التأكد من مطابقة النماذج الواردة في مشاريع ميزانيات الوزارات مع نماذج وتعليمات وزارة المالية والاقتصاد الوطني (بهذا الشأن) .
- مراجعة ومناقشة الوظائف المطلوب احداثها وفقاً لتعليمات وزير المالية بهذا الشأن .
- مراجعة مبررات طلبات زيادة الاعتمادات لبنود الميزانية .
- اعداد المحاضر اللازمة بخصوص ما تم مناقشته من محتويات الميزانيات للوزارة.

- مراجعة طلبات اعتماد المشاريع ، وتدقيق الوفورات ، والتأكد من مطابقة ذلك مع خطة التنمية للجهة المعنية (الوزارة المعنية) .
- تلقي التعليمات من الجهات المختصة ، وابلاغها للوزارات والمصالح للتمشي بموجبها .
- الاشتراك في اعداد الميزانية العامة للدولة ومراجعة بياناتها .
- اعداد الاجابات للجهات الحكومية ، والرد على الاستفسارات المتعلقة باعداد وتنفيذ الميزانية العامة .
- القيام بالاعمال الاخرى ، ذات العلاقة بالميزانية ، التي يعهد بها اليه من قبل رئيسه المباشر .

نموذج (6)

نموذج وصف وظيفة

مسمى الوظيفة : اخصائي ميزانية ، مرتبتها 8-9 ، وباحث ميزانية مرتبتها 7-8 في وزارة ما .

خواص الوظيفة : يقوم تحت التوجيه ، باعمال تحضير الميزانية لوزارة ما ، والاشراف على تنفيذها ، ومتابعة اعمال التنفيذ ، كما يقوم بالاعمال الاخرى ذات العلاقة .

أمثلة على الواجبات :

- الاشتراك في اعداد مشروع ميزانية الوزارة أو المصلحة ، وذلك بتجميع مشروعات الميزانية الاولية (المعدة من قبل الادارات التابعة للوزارة) ، ومناقشتها مع المسئولين في تلك الادارات ، ثم تفريغها على نماذج الميزانية العامة .
- الاشتراك في تدقيق المشاريع ، وادراجها في مشروع الميزانية للوزارة أو المصلحة .
- التأكد من مطابقة طلبات المشاريع مع الخطة للوزارة .

- اعداد الاجابات ، والرد على الاستفسارات المتعلقة باعداد وتنفيذ الميزانية في الوزارة .
- اجراء المناقلات بين البنود ، والابواب ، حسب طلبات الادارات ، ووفقاً لتعليمات الميزانية العامة .
- بحث طلبات الاعتمادات الاضافية (للادارات) واتخاذ الاجراءات اللازمة بشأنها .
- الاشتراك في اعداد التعليمات والتعاميم التفسيرية الخاصة باعداد مشروع ميزانية الوزارة أو المصلحة .
- التنسيق مع الأجهزة المختلفة في مجال اعمال شئون الميزانية .
- القيام بالدراسات التحليلية للميزانية ، واثر تغير اعتماد بنود الميزانية (بالزيادة أو النقصان) على نشاطات الوزارة .
- رفع التقارير الدورية عن تنفيذ الميزانية ، وتوصياته بشأنها .
- القيام بالاعمال الاخرى التي يعهد بها اليه مدير الميزانية .

المراجع

أولا : المراجع العربية

1. أحمد حافظ الجعويني، اقتصاديات المالية العامة، القاهرة، دار العهد الجديد للطباعة، 1967م.
2. اسامة عبد الرحمن ويونس البطريق، ميزانية الدولة في المملكة العربية السعودية، القاهرة، المكتب المصري للطباعة والنشر، 1396هـ
3. أنور عبد الخالق محمد صديق، « نظام الأساس الصفري »، مجلة الاقتصاد والادارة، جدة، جامعة الملك عبد العزيز، العدد العاشر، محرم 1400هـ .
4. حامد دراز، المالية العامة، الاسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، 1984م .
5. حسن عواضه، المالية العامة، بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1983م،
6. خطار شبلي، العلوم المالية – الموازنة، بيرون، د، ن، 1965م .
7. ديوان المراقبة العامة (في المملكة العربية السعودية)، لمحة تاريخية، نظامة، لائحته التنفيذية، الرياض، ديوان المراقبة العامة، 1397هـ .
8. رفعت المحجوب، المالية العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1968م .
9. رياض الشيخ، المالية العامة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1969م .
10. زارب سعيد القحطاني، دور التمثيل المالي في الرقابة المالية بالمملكة العربية السعودية، الرياض، معهد الادارة العامة، 1404هـ
11. زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، القاهرة، مطبعة جامعة القاهرة، 1978م .
12. السيد عبد المولى، المالية العامة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1977م .
13. شريف رمسيس تكلا، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة، القاهرة، دار الفكر العربي، 1978م .
14. ظهير يوسف العضيمي، السعودية وتطورها الحديث، دمشق، مطابع الحلبوني، 1965م .
15. عادل أحمد حشيش، اصول الفن المالي لمالية الاقتصاد العام الاسكندرية، مؤسسة الثقافة الجامعية، 1982م .

16. عبد العزيز ابو حيمد ومحمد سعيد فرهود « رقابة ديوان المراقبة العامة » ضمن بحوث ندورة اجهزة الرقابة المالية والادالادارية، المنعقدة من 7-10 ربيع الثاني، 1405، الرياض، معهد الادارة العامة، 1405هـ

17. عبد الفتاح عبد الرحمن عبد المجيد، اقتصاديات المالية العامة، المنصورة، مكتبة الجلاء، 1983م .

18. عبد الكريم بركات وحامد دراز، علم المالية العامة، الاسكندرية، مطبعة شباب الجامعة، 1971م .

19. عبد الله العسكر، بحث عن ادارة الميزانية العامة بوزارة المالية والاقتصاد الوطني بالمملكة العربية السعودية، (ارتباطها، اختصاصاتها، والمشكلات التي تواجهها)، الرياض، معهد الادارة العامة، 1403هـ .

20. عبد الله العودان وعبد الغزيز الامام، « الرقابة على تنفيذ الميزانية » ضمن بحوث ندوة النظام المحاسبي الحكومي في المملكة العربية السعودية المنعقدة من 10-12 ربيع الثاني، 1401هـ، الرياض، معهد الادارة العامة، 1401هـ.

21. عبد الله علي المنيف، « الرقابة المالية في النظام المحاسبي الحكومي وسبل تحسينها »، ضمن بحوث ندوة اجهزة الرقابة المالية والادارية وعلاقتها بالاجهزة الادارية، المنعقدة في معهد الادارة العامة من 7-10 ربيع الثاني، 1405هـ، الرياض، معهد الادارة العامة، 1405هـ .

22. عبد المعطي محمد عساف، التنظيم الاداري في المملكة العربية السعودية، الرياض، دار العلوم، 1403هـ .

23. عبد المنعم فوزي، وعبد الكريم بركات ويونس البطريق، اقتصاديات المالية العامة، الاسكندرية الدار المعارف، 1970م .

24. عبد الهادي النجار، اقتصاديات النشاط الحكومي، الكويت، جامعة الكويت، 1982م .

25. عبد الهادي طاهر، استراتيجية التنمية والبترول في المملكة العربية السعودية، جدة، دار السعودية للنشر والتوزيع، 1970م

26. عدلي محمد توفيق، في المالية العامة، الاسكندرية، دار الجامعات المصرية، 1974م .

27. علي عبد الوهاب، مقدمة في الادارة، الرياض، معهد الادارة العامة، 1402هـ .

28. علي لطفي، اقتصاديات المالية العامة، القاهرة مكتبة عين شمس، 1982م .

29. فهد عبد العزيز الخراشي، الميزانيات المستقلة والملحقة، بحث مقدم للحصول على دبلوم الرقابة المالية، الرياض، معهد الادارة العامة، 1402هـ .

30. فيصل مرار، العلاقة بين التخطيط والموازنة العامة، عمان مطابع دار الشعب، 1977م .
31. قطب ابراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، القاهرة، الهيئة المصرية للكتاب، 1977م .
32. مؤسسة النقد العربي السعودي، التقرير السنوي لاعوام 1403هـ، 1404هـ، 1405هـ، 1406هـ، الرياض، مؤسسة النقد العربي السعودي، ادارة الابحاث الاقتصادية والاحصاء، 1403هـ، 1404هـ، 1405هـ، 1406هـ .
33. مؤسسة النقد العربي السعودي، النشرة الاحصائية لعام 1407هـ (1987م) .
34. محمد الشريف، الرقابة المالية في المملكة العربية السعودية، الرياض، د . ن، 1406هـ .
35. محمد الطويل، التنظيم الاداري في المملكة، الرياض، معهد الادارة العامة، 1397هـ .
36. محمد الطويل، دور أجهزة التنمية الادارية في تحقيق التنمية الادارية، الرياض، معهد الادارة العامة، 1401هـ .
37. محمد حلمي مراد، مالية الدولة، القاهرة، مطبعة الحكومة، 1964م .
38. محمد دويدار، مبادئ المالية العامة، الاسكندرية، المكتب المصري الحديث للطباعة والنشر، د. ت .
39. محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة، الرياض، معهد الادارة العامة، 1402- 1403هـ .
40. محمد شاكر عصفور، « مقياس تحليل التكلفة - العائد »، الادارة العامة، العدد التاسع عشر، محرم 1396هـ (يناير 1976م) .
41. محمد شاكر عصفور، « ميزانية الاساس الصفري » الادارة العامة، العدد 38 شوال 1403، يوليو 1983م .
42. محمد شاكر عصفور، « ميزانية البرامج وامكانية تطبيقها في البلدان النامية » مجلة الادارة العامة، العدد الثامن، رجب، 1388هـ (سبتمبر 1968م) .
43. محمد شاكر عصفور، أصول التنظيم والاساليب، عمّان، دار المسيرة، 1999هـ
44. محمد شاكر عصفور، اعداد الموازنة العامة في المملكة العربية السعودية، بحث مقدم الى الندوة العلمية عن الاتجاهات الحديثة لاعداد الموازنة العامة، المنعقدة في دمشق من 24/ 2- 2/ 3/ 1979م .
45. محمد شاكر عصفور، الاتجاهات الحديثة في الميزانية (مدخل نظري)، بحث مقدم لندوة الميزانية في المملكة العربية السعودية، المنعقدة في معهد الادارة العامة من 7-9 ربيع الثاني، 1397هـ، الرياض، معهد الادارة العامة، 1397هـ .

46. محمد شاكر عصفور، التنظيم المالي في المملكة العربية السعودية الرياض، معهد الادارة العامة، 1401هـ .

47. محمد شاكر عصفور، المالية العامة، الرياض معهد الادارة العامة، 1396هـ.

48. محمد شاكر عصفور، الموازنة الصفرية، الرياض، معهد الادارة العامة، 1404هـ)

49. محمد شاكر عصفور، دليل اعداد الميزانية العامة، الرياض، معهد الادارة العامة، 1396هـ .

50. محمد شاكر عصفور، مذكرات في اعداد الميزانية العامة، الرياض، معهد الادارة العامة، 1405هـ .

51. محمد شاكر عصفور، موجز الميزانية العامة، الرياض، معهد الادارة العامة، 1396هـ (1976م) .

52. محمد صادق، « مقدمة حول مؤتمر الميزانية »، الادارة العامة، العدد الثالث، ربيع الثاني، 1384هـ .

53. محمد صادق، تطور الحكم والادارة في المملكة العربية السعودية، الرياض، معهد الادارة العامة، 1965م .

54. محمد عبد الله الشباني، الميزانية العامة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الرياض، معهد الادارة العامة، د . ت .

55. محمد عبد المنعم عبد الحميد، المؤسسات العامة ودورها في المملكة العربية السعودية، القاهرة، مطبعة المدني، 1982م .

56. محمد لطفي حسونة وأحمد عمر باشموس، الحسابات الحكومية والقومية في الجمهورية العربية اليمنية (دراسة نظرية وتطبيقية)، القاهرة، مطابع الاهرام التجارية، 1982م .

57. محمد مفتاح بيت المال، « اتجاهات جديدة في الميزانية العامة »، مجلة دراسات في الاقتصاد والتجارة، تصدر عن كلية الاقتصاد والتجارة، جامعة قاريونس، بنغازي – ليبيا، المجلد السابع عشر، العدد الثاني، 1981م .

58. محمد وديع بدوي، دراسات في المالية العامة، القاهرة، دار المعارف، 1966م.

59. محمد ياغي، مبادئ الادارة العامة، الرياض، د. ن، 1983م .

60. محمود رياض عطية، موجز في المالية العامة، القاهرة، دار المعارف بمصر، 1962م .

61. مصطفى القوني، المالية العامة والضرائب، القاهرة، مطبعة الانجلو المصرية، 1954م .

62. منيس عبد الملك، اقتصاديات المالية العامة، القاهرة، دار المعارف، 1965م .

63. منيس عبد الملك، ميزانية الدولة والسياسة المالية، القاهرة، مكتبة الانجلو المصرية، د . ت

64. مولوي حسيني، ترجمة ابراهيم العدوي، الادارة العربية، القاهرة، المطبعة النموذجية، 1968م.

65. نعيم دهمش، الموازنة الصفرية، عمان، المنظمة العربية للعلوم الادارية، 1981م .

66. وزارة المالية والاقتصاد الوطني بالمملكة العربية السعودية، ادارة الميزانية تعليمات ونماذج مشروع الميزانية العامة، الرياض، ادارة الميزانية العامة، د. ت .

67. وزارة المالية والاقتصاد الوطني بالمملكة العربية السعودية، التعليمات المالية للميزانية والحسابات، مكة المكرمة، مطبعة الحكومة، 1385هـ .

68. وزارة المالية والاقتصاد الوطني بالمملكة العربية السعودية، تقرير لجنة اعداد ميزانية البرامج، الرياض، 1391هـ (1972) .

69. وزارة المالية والاقتصاد الوطني بالمملكة العربية السعودية، ميزانية الدولة للسنوات المالية 1395/ 1396هـ - 1408-1409هـ .

70. يوسف ابراهيم السلوم، « ميزانية البرامج بين النظرية والتطبيق حالة برنامج سلاح الصيانة »، الادارة العامة، العدد 24، محرم 1400هـ .

71. يوسف ابراهيم السلوم، « نظام ميزانية قاعدة الصفر » الادارة العامة، العدد 21رجب 1398هـ .

ثانياً- المراجع الاجنبية :

Blbllography :

1. Austin , Allen and Cheek , Logan , Zero – Base Budgeting : A Decision Package Manual , New York: AMACOM , 1979 .
2. Botnual , Stanley , « Four Years of PPBS » : An APPraisal , Public Administration Review , July – August , 1970
3. Burkhead , Jesse , Government Budeting , New York : Wiley and Sons , Inc , 1967.
4. Cheek , Logan , Zero – Base Budgeting Comes of Age , New York : AMACOM , 1977.
5. Cofiagh , Thomas , « Program Budgeting » , Administration Autumn , 1971 VOL . 19. No . 3 .
6. Davis , , James , Politics , Programs and Budgets , Englewood Cliffs : Prentice – Hall . 1969.
7. Draper , Frenk and Pitsvado , Bernard , « ZBB – Looking Back after Ten Years » , Public Administration Review , January – February , 1981
8. Gupta , B. N . Government Budgeting – With Special Reference to India , London : Asia Publishing House , 1964.

9. Hammond , Thomas , and Knot , Jack , Azero – Based look at Zero Budgeting, New Brunswick : Transaction Books , 1984 .
10. Henry , Nicholas , Public Administration and Public Affairs , Englewood Cliffs : Prentice – Hell , 1980
11. Hinirichs , Harley and Tayler , Graeme , Program Budgeting and Benefit – Cost Analysis , Pacific Paliades: good year , 1969
12. Hovey , Harold , The Planning , Programming , Budgeting Approach to Government Decision Making , New York : Praeger , 1970 .
13. Lee , Robert and Johnson , Ronald , Puplic Budgeting Systems , Baltimore : University Park Press , 1980 .
14. Marglin , Stephen , Public Investment Criteria – London : Allen and Unwin , 1967 .
15. Merewitz , Leonard and Sosnick , Stephen , The Budget's New Clothes , Chicago : Markham Publishing Co . 1971 .
16. Moore , Perry ,« Zero – Base Budgeting in American Cities » Public Administration Reveiew , May – June , 1981 .
17. Morris , G overnment Budget Administration , Chicago – AID 1962 .
18. Msher , Frederick . « Limitations and Problems of PPB in States » Public Administration Review , March – April , 1969 .
19. Murphy , Thomas , Contemporary Public Administration , Ltasca , Ill – inoise : Peacok Publishers , 1981 .
20. O'Mahoney Sean , « Program Budgeting in the Department of Education » Administration , 1971 .
21. Ott, David , and ott , Attiat , Federal Budget Policy , Washington , D. C . Brookings Instition , 1969.
22. Pyhrr , Peter , « Zero – Base Approach to Government Budgeting » , Publhc Administration Review , January – February .
23. Rachlin , Robert , and Sweeny , Allen , Handbook of Budgeting , New York : Wiley & Sons , 1981 .
24. Royal Institute of Pudlic Administration , Budgeting in Public Anthorities , London : Allen and Unwin 1959 .
25. Schick , Allen , « A Death in the Bureacracy : The Demise of Federal PPB » , Public Administration Review , March – April 1973 .
26. Taylor , Philip , The Economics of Public Finance , New York : Macmillan Co. 1961 .
27. U.S. Office of Management and Budget , Bulletin No 77-9 , April 19, 1977 .
28. U.S. office of Management and Budget , Preparation and Submission of Budget Estimates , Circular A – 11 , Jane , 1971
29. Wildavsky , Aaron , « Rescuing policy Analysis from PPBS » Public Administration Review , March – April , 1969 .
30. Wildavsky , Aaron , The Politice of Budgetary Process , 3 rd Edition , Boston : Litlle , Brown , 1979 .
31. Worthiy , John and Ludwin, Zero – Base Budgefing in State and Local Government , New York : Praeger Publishers , 1979 .



General Budget

أصول
الموازنة العامة





دار
المسيرة
للنشر والتوزيع والطباعة
www.massira.jo

9789957064457